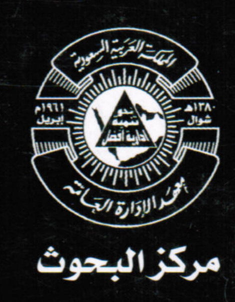


مركز البحوث

الخدمات العامة وآليات السوق

المنافسة وإبرام العقود والإدارة العامة الجديدة

تأليف

كيرون وولش

ترجمة

إدارة الترجمة بمركز البحوث

أ. محسن إبراهيم الدسوقي

مراجعة

إدارة الترجمة بمركز البحوث

د. محمد منير الأصبحي

بسم الله الرحمن الرحيم



مركز البحوث

الخدمات العامة وآليات السوق
المنافسة وإبرام العقود
والإدارة العامة الجديدة

تأليف

كيرون وولش

ترجمة

إدارة الترجمة بمركز البحوث

أ. محسن إبراهيم الدسوقي

مراجعة

إدارة الترجمة بمركز البحوث

د. محمد منير الأصبحي

١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م

بطاقة الفهرسة

ⓒ معهد الإدارة العامة، ١٤٢٤هـ

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

وولش، كيرون

الخدمات العامة وآليات السوق: المنافسة وإبرام العقود والإدارة العامة الجديدة

٢٩٦ ص ١٧ سم × ٢٤ سم

ردمك ٧-١٠٤-١٤-٩٩٦٠

١ - الإدارة العامة - السعودية

أ - الدسوقي ، محسن إبراهيم (مترجم) ب - العنوان

ديوى ٣٥٤.٥٣١ ٢٣/٠٢٤١

رقم الإيداع : ٢٣/٠٢٤١
ردمك ٧-١٠٤-١٤-٩٩٦٠

هذه ترجمة كتاب:

Public Services and Market Mechanisms:
Competition, Contracting and the New Public Management

by

Kieron Walsh

London: Macmillan, 1995

قائمة المحتويات

الموضـــــوع	الصفحة

الموضـــــوع	الصفحـة

الموضـــــــوع	الصفحـة

قائمة بالجداول والرسوم التوضيحية

شكر وتقدير

أود أن أتوجه بالشكر لأولئك الذين قاموا بالتعليق على مسوَّدات هذا الكتاب، وأخص منهم روبن هاملتون، وستيفن كينيدي، وبصفة أخص جيري ستوكر.

ولقد جرى العمل في هذا الكتاب بدعم من مجلس البحوث الاقتصادية والاجتماعية، (YE1 32500 D1 and L 110251007) ...

كيرون وولش

مقدمة:

يسود العالم الآن البحث عن منهج جديد لإدارة القطاع العام؛ بهدف "اختراع" الحكومات من جديد (أوزبورن Osborne وجابلر Gabler ١٩٩٢). ففى الولايات المتحدة الأمريكية تعتبر إدارة الحكومة الفيدرالية الصحة والتعليم عاملاً جوهرياً فى النجاح السياسى لحكم رئيس الجمهورية. أما فى أنظمة الحكم الشيوعية السابقة فى أوربا الشرقية والاتحاد السوفييتى، فإن تنظيم الخدمات الأساسية والصحة والإسكان والمياه، وكذلك خصخصة المشروعات العامة تمثل مشكلات هائلة. وأما فى البلدان الأقل نمواً، فالمشكلات الاقتصادية فيها والضغوط الخارجية عليها تؤدى إلى إعادة فحص دور الدولة فى الاقتصاد. ففى أستراليا ونيوزلندا برنامج للإصلاح الاقتصادى المتخصص، يهدف إلى تغيير الأساس الذى تستند إليه الخدمات العامة فى عملها. فى حين نجد الدول الأوربية - وبدرجات متفاوتة - تُدْخِل مناهج جديدة فى إدارة القطاع العام. وفى بريطانيا - وربما بشكل أكبر من أية دولة أخرى - توجد ثورة قائمة مستمرة فى الطريقة التى تتولى فيها الحكومة إدارة نفسها.

ومن الملامح الرئيسية "للإدارة العامة الجديدة" (هود Hood ١٩٩١) إدخال آليات السوق فى إدارة أجهزة الخدمات العامة: أى تسويق الخدمات العامة. وكانت أولى صور التسويق هى إدخال العروض التنافسية فى مجال الخدمات العامة (آشر Ascher ١٩٨٧). ومنذ أواخر الثمانينيات، كان هناك توسع متزايد فى استخدام العروض التنافسية، ولكن تم تطوير مجالات أخرى، مثل الأسواق الداخلية. ويركز هذا الكتاب على عملية التسويق الآخذة فى الظهور.

وكان التغير الجذرى الأكبر فى إدارة الخدمات العامة هو ما يتعلق بالخصخصة الصريحة، لاسيما فى المملكة المتحدة واليابان، وكذلك فى أوربا الشرقية والاتحاد السوفييتى بصورة متزايدة (كلارك Clarke وبيتليس Pitelis ١٩٩٣). وقد اتبعت دول أخرى خطًا ذا صبغة عقائدية أقل، و كان مدى الخصخصة فيها محدوداً فى معظم الحالات. وحتى فى الحالات التى تكون فيها الخصخصة واسعة المدى يجب النظر إليها على أنها تغيير فى طبيعة مشاركة الحكومة، لا على أنها انسحاب كامل، إذ إن الأنظمة تحل محل الملكية والتحكم المباشرين. ومثلما يقول فوستر Foster (١٩٩٢): «فى حين أنه من الممكن إطلاق بعض المشروعات المخصوصة فى السوق الحر بحيث تخضع لضوابط، فإن الخدمات العامة القديمة متى تتم خصخصتها لا يجب أن تخضع لضوابط السوق

كاحتكارات خاصة، مثلما كانت كاحتكارات حكومية. ومن أجل معالجة هذا الوضع فى بريطانيا تم استبدال التحكم الوزارى باللوائح المنظمة» (ص٣). وبصورة عامة أكثر، يتوسع الدور التنظيمى للحكومات فيما يتعلق بالقطاع العام، مثلما يتسع دور الجهات التى تتجاوز الدول كالاتحاد الأوروبى.

ولأن الخصخصة الصريحة تواجه القيود المباشرة التى تتمثل فى إمكانية التطبيق العملى وفى تقبل الجمهور، فإن الإصلاح داخل الخدمات العامة يصبح قضية أكثر أهمية. ويمكن طرح الحجج الدعائية إلى الخصخصة الجذرية للخدمات والأعمال التى أصبحت النظرة إليها على أنها حكومية فى أساسها. فعلى سبيل المثال يقول سوندرز Saunders (١٩٩٣) إن الخصخصة الشاملة لاستهلاك الخدمات العامة كالتعليم والصحة، وذلك بالابتعاد عن "توفيرها نوعيًا والاتجاه نحو دعم الدخل والمعونة المالية" (ص ٦٥) – سوف تقوى الإحساس بالمواطنة ... إن المجتمع المخصخص الذى أخذ فى الظهور ببطء من تحت حطام نظام الرفاهية الجماعية لا يطرح احتمال التداعى الاجتماعى والأخلاقى، وإنما يطرح احتمال ظهور صور للمواطنة جديدة وفعالة، تقوم على المنافسة الفردية وعلى تطور أشكال جماعية صحيحة من الارتباط والتواصل الاجتماعى تنبع من الأسفل» (٨٨).

ويسوق معهد آدم سميث بالمملكة المتحدة حجة مشابهة، فى حين يطرح اليسار البريطانى حججًا من أجل توفير الرفاهية من خلال الرابطات (هيرست Hirst ١٩٩٣) أو من أجل صور مشابهة من الخصخصة، كتلك التى اقترحها روجر دوجلاس Roger Douglas، وزير المالية النيوزيلندى السابق (مجلة الأوبزرفر The Observer عدد ١٣/٣/١٩٩٤).

وحتى الآن لم يحقق هذا البرنامج المتطرف أكثر من تقدم طفيف، فما أبدت الحكومات الاستعداد للقيام به هو تحويل الطريقة التى تدار بها. وقد اشتمل هذا بصفة عامة على اتجاهين أساسيين: إدخال الأساليب الإدارية المتبعة فى القطاع الخاص، وتطوير آليات السوق ضمن مجال الخدمات العامة.

الإدارة العامة الجديدة:

يعد الاتجاه الأول لمفهوم الإدارة العامة الجديدة هو النزعة المديرية التى حدَّد بوليت Pollitt (١٩٩٠ ص ٣٠٢) بأنها تشمل:

- زيادات مستمرة فى الفعالية.
- استخدام الأساليب التقنية التى تزداد تعقيداً باستمرار.
- القوة العاملة المهيأة للإنتاج.
- التطبيق الواضح لدور الإدارة المحترفة .
- منح المديرين حق ممارسة صلاحيات الإدارة.

وهذا الاتجاه لإدارة الخدمات العامة ذو تاريخ طويل، وكان موضوعاً لجدل مستمر. ونحن قد نذكر أن ف.و.تايلر F.W.Taylor - رائد الإدارة العلمية - كان له تأثير على الخدمات الحكومية فى الولايات المتحدة قبل الحرب العالمية الأولى (نسبت Nesbitt ١٩٧٦، ص ٢٨٤). ولقد أعاد القطاع العام خلال تاريخه اكتشاف الحاجة إلى التركيز على الإنتاجية والأداء والمراقبة بين الحين والآخر. ولم نشهد فى الثمانينيات من القرن العشرين سوى استمرار وتعزيز العملية المديرية النزعة التى وجدت منذ فترة طويلة. وفى الخدمة المدنية فى بريطانيا بصفة خاصة يمكن رؤية العديد من التطورات فى الثمانينيات على أنها لا تزيد إلا قليلاً عن كونها تطبيق المداخل التى اقترحت فى الستينيات وقبل ذلك، من قبل لجنة فولتون Fulton Commission على سبيل المثال. وبهذا المفهوم فإن "النزعة المديرية" ليست سوى موجة أخرى من موجات المد الذى يتدفق ببطء منذ فترة طويلة.

ولقد وُصف القبول المتزايد لبرنامج تايلور Taylorist Agenda بأنه فوردى Fordist، وأنه يُقارن بمرحلة التطور ما بعد الفوردية، فى إدارة الخدمات العامة التى تزايدت أهميتها منذ أواخر الثمانينيات (ستوكر Stoker ١٩٨٩). ومدخل ما بعد الفوردية هو: «تفتيت المنظمة، وجعل كل مكون أو وحدة يعالج المشكلات التفصيلية المتعلقة بتخصيص الموارد، وطرق العمل، والقوائم التنظيمية، وهكذا ... وفى المركز تبقى الإدارة العليا لتتولى المهام الإستراتيجية فقط (هاريسون وآخرون .Harrison et al، ١٩٩٢، ص ١٥).

وتهدف النزعة المديرية إلى كسب المزيد من السيطرة الفعالة على ممارسات العمل.

ويقوم الاتجاه الثانى للنزعة المديرية الجديدة على الرقابة غير المباشرة وليس على إشراف السلطة المباشرة. ويقوم المركز الإستراتيجى بتحقيق أهدافه من خلال إيجاد العمليات الإدارية التى تشمل المحفزات المناسبة والالتزامات بالقيمة. وليس التركيز على حق المديرين فى ممارسة الإدارة، بقدر ما هو على تحفيز المديرين بالشكل المناسب، وعلى اعتقادهم بالأشياء الصحيحة. ولقد أدى تقليل قوة النقابات العمالية فى التسعينيات منذ

القرن العشرين إلى جعل المطالبة بالرقابة الإدارية أقل تأثيراً. أما خصائص الاتجاه الثانى للنزعة المديرية الجديدة فهى:

- التحسينات المستمرة فى الجودة.
- التأكيد على الأيلولة والتفويض.
- نظم معلومات مناسبة.
- التأكيد على العقود والأسواق.
- قياس الأداء.
- التأكيد المتزايد على المراجعة والتفتيش.

وهكذا، فإن اتجاهى الإدارة الجديدة للخدمات العامة متميزان تماماً. فالجانب الأول – وهو الذى ينسب إلى تايلور – إنما يقوم على تبنى التقنيات الهندسية للإنتاج الصناعى داخل القطاع العام. وهو ليس رفضاً للبيروقراطية، بل هو إنجازها. أما الاتجاه الثانى فيستند إلى أولية التنسيق القائم على السوق. وهذا المدخل فى الإدارة ينطوى على إيجاد نموذج تنظيم يربط بين المركز والمحيط الخارجي؛ بهدف تعزيز المرونة. ففى المركز يوجد واضعو الإستراتيجيات المركزيون، فى حين يوجد فى المحيط الخارجى أولئك الذين يقدمون الخدمات، الذين كثيراً ما يكون مركزهم أقل رسوخاً وديمومة مما كان عليه فى البيروقراطيات التقليدية. وتتبع هذا النموذج سلسلة من الآليات من "زيادة التطهير" إلى إيجاد أسواق داخلية.

ولقد حاول مير Meyer وروان Rowan (١٩٧٧) البرهنة على أن عملية تكوين المؤسسات فى القطاع العام تعتمد جزئياً على الحاجة إلى تبنى ما يعتبر أفضل ممارسات القطاع الخاص. وتؤدى صعوبة شرح مستويات أداء الخدمات العامة غير الملموسة إلى تبنى الأفكار المتداولة من أجل اكتساب صفة الشرعية. وثمة عملية محاكاة (دى ماجيو di Maggio وباول Powell ١٩٨٣) تتمتع بقوة خاصة فى مجال الخدمات العامة، حيث لا يكون بوسع إحدى المنظمات تحمُّل أن تسبقها المنظمات الأخرى فى البحث عن الشرعية التى غالباً ما تجلب التمويل معها. ويقول بوليرت Pollert (١٩٨٨): «إن القطاع العام يتحول الآن إلى إطار "الشركة المرنة "، كإضفاء للصبغة الشرعية على إعادة البناء على أسس تجارية، وذلك – تحديداً – لأن النموذج يعتبر الممارسة المتقدمة فى القطاع الخاص ...» (ص ٣٠٨).

ولقد ترسخت الآن لغة "التمكين" (ريدلى Ridley ١٩٨٨) فى داخل القطاع العام، حتى أنه لو رغب أحد فى دحض الاتجاه الجديد، لبدا له أن يبدأ من الافتراضات الأيديولوجية المسبقة. ويعد إخفاق المداخل التقليدية أمرًا بديهيًا حتى ولو كان ذلك مبنيًا على أدلة محدودة.

ويحظى مستخدم الخدمات العامة بمكانة واضحة داخل الإدارة الجديدة، بوصفه زبونًا أو مستهلكًا. فوثيقة المواطنة فى المملكة المتحدة تعتبر المواطن مزيجًا من أوضاع استهلالية منفصلة؛ مما أدى إلى ظهور وثيقة الأب ووثيقة المريض، ووثيقة المسافر، ووثيقة الضحية، وما شابهه. وللمواطنين الأفراد حقوق، ويجب أن يسمح لهم بأقصى مدى للاختيار فى الخدمات التى يستخدمونها، وهذا الاختيار الذى تدعمه نظم للشكاوى والإنصاف إنما هو بمنزلة حافز للحفاظ على جودة وكفاءة الخدمات العامة ولتحسينها. ومن ثم تقل بدرجة ملحوظة الحاجة إلى الاختيار الجماعى على المستوى السياسى، ويلعب رجال السياسة دورًا إستراتيجيًا. وتعتبر إدارة الخدمات العامة القضية الأساسية فى إصلاح القطاع العام.

ويسمح تطور الإدارة الجديدة للخدمات العامة ذات التوجه نحو السوق للوزراء بالقول إن الديمقراطية تهتم فى الأساس بتوفير الخدمة الفعالة. وتعتبر ممارسة الاختيار فى السوق بالنسبة للخدمة العامة أكثر فعالية من استخدام التصويت. ويقول وليم وولد جريف William Waldegrave (١٩٩٣) وهو الوزير المسؤول عن تطبيق وثيقة المواطن: «لا يوجد ضمان - بل إنه قد لا يكون هناك مجرد فرصة - بأن المواطن (أو المواطنة) بالتعبير بصورة دورية عن قراره الديمقراطى فى صندوق الاقتراع (باستخدامه لتلك السلطة المطلقة) سوف يحصل بالضرورة وعلى أساس مستمر على خدمات فعالة ومتجاوبة ويمكن محاسبتها بصورة مناسبة. ولست بحاجة إلى الارتداد إلى التاريخ البعيد لمعرفة ذلك.

والنقطة الرئيسية فى هذه المقولة لا تتعلق بما إذا كان أولئك الذين يديرون خدماتنا العامة ينتخبون انتخابًا، وإنما تتعلق بما إذا كانوا سريعى الاستجابة للمنتجين أو المستهلكين. فالخدمات ليست بالضرورة متجاوبة مع الجمهور من خلال منح المواطنين صوتًا ديموقراطيًا فى تكوينها، وهو مع ذلك صوت بعيد. وإنما من الممكن أن تكون الخدمات سريعة الاستجابة بمنح خيارات للجمهور أو بإيجاد آليات ترسى مقاييس تحظى بموافقة الجمهور وتنصفهم حين لا يتم الحصول عليها» (ص١٣).

وبهذه الطريقة فإن المسؤولية تكون على مستويين، المستوى الإستراتيجى الذى يكون السياسيون مسؤولين عنه، والمستوى التشغيلى، وهو المجال الذى يعمل فيه المديرون، وتقاس شرعية الخدمات العامة بمدى قبول المواطن للخدمات التى تقدمها.

وقد انطوى تطور دولة الرفاهية على اندماج المستويين السياسى والإدارى للخدمات العامة ، لا سيما من خلال الدور الذى تلعبه النزعة المهنية، وتنطوى الإدارة الجديدة على فصل جذرى بين الاثنين. فمن المعتقد أن قدرة الناس على المشاركة فى تقرير مصائرهم إنما تنتج من عودة الخدمات العامة إلى القطاع الخاص بقدر ما يمكن. وترتبط المواطنة بالمشاركة فى القطاع العام بدرجة أقل من ارتباطها بالاستهلاك فى المجال الخاص، والخصخصة الجذرية للخدمات العامة باختيار الأفراد أنفسهم أكثر احتمالاً فى بريطانيا منها فى العديد من البلدان الأخرى؛ بسبب التطور الصريح المحدود لمفهوم المواطنة فى هذا البلد، وأيضًا بسبب البيئة المجزأة للمؤسسات العامة. وتتعارض هذه الخصخصة لمفهوم المواطنة مع رؤية المواطنة على أنها مشاركة فى القطاع العام.

وقد يرى البعض أن معادلة المواطنة بالاستهلاك عامل مُحدّد. ويناقش هانسن Hansen (١٩٩٣) ما كتبته هانا أرنت Hannah Arendt فى هذا الشأن فيقول: «إن حرمان البشر من إمكانية العمل والتحدث معًا فى عالم مشترك يعنى سجنهم فى ذاتية تجاربهم الفردية، والتى لا تتوقف عن كونها فردية إذا تكررت التجربة ذاتها عدداً غير محدود من المرات».

وعلى النقيض من ذلك يقول هاريسون Harrison (١٩٩١ ص١٢): «قد يكون من المحتمل مثلاً القول إن الصور المخصخصة للإمداد الاجتماعى (والوصول إلى "الخيارات" فى الأسواق) ترقى إلى صورة بديلة من "المواطنة الحديثة" التى أخذت تتسع وتؤمن أنماطًا معينة من الرفاهية المنزلية فى بريطانيا مؤخراً».

وهذا نقاش أساسى يؤثر فى الأساس الذى تستند إليه الديمقراطية الليبرالية. ولقد كان من الشائع القول بضرورة إيجاد دولة الرفاهية لإحداث التطوير الكامل للمواطنة. وعلى العكس من ذلك، يقول منتقدو اليمين الجديد إن دولة الرفاهية حالت دون تحقيق تنمية المواطنة الفعالة.

«إن التناقض الظاهر فى التماسك الاجتماعى يتمثل - إذن - فى أنه كلما زادت محاولة الحكومات فى الحفاظ عليه من خلال التوسع فى "حقوق المواطنة" (بالتعريف العام لها)، فإنه يزداد ضعفاً». (سوندرز ١٩٩٣ ص ٨٥)

واستناداً إلى هذه الرؤية. فالصورة التى توجد عليها المواطنة، تتمثل فى تحويل المواطنين إلى مستهلكين أو زبائن لهم حق الاختيار، لا أن يكونوا خاضعين للبيروقراطية الحكومية. ويعد إدخال عمليات السوق فى منظمات الخدمة العامة جزءاً رئيساً من هذه العملية.

من الدولة إلى السوق:

لقد اقترح العديد من آليات السوق وتم تبنيها؛ بهدف إصلاح بيروقراطية الدولة، بمعزل عن الخصخصة المباشرة. وأولى هذه الآليات هى إدخال مفهوم تسعير الخدمات العامة وتقاضى رسومها؛ من أجل فرض ضغوط السوق على السياسيين والمسؤولين. وقد ازداد عدد الخدمات التى يتم تقاضى الرسوم عليها، وأصبحت الرسوم أقرب إلى الرسوم التى يمكن تطبيقها فى السوق الحرة ونقلها إليها. وجرت محاولات لمنح مستخدمى الخدمات العامة القدرة على التصرف بوصفهم زبائن لهم حق الاختيار عن طريق استخدام الإيصالات. ويوجد تطور واسع فى التسعير وتقاضى الرسوم داخل منظمات الخدمة العامة، يتضمن التحول من التسلسل الهرمى إلى "تسلسلات هرمية لها أسواق". وتلك عملية للخصخصة الداخلية.

أما الآلية الثانية الأكثر أهمية والخاصة بتغيير إدارة الخدمة العامة، فهى تطوير العقود. وتعد أبسط صورة لاستخدام العقود هى شراء الخدمات العامة ممن يوفرونها من القطاع الخاص. ويمكن السماح للمنظمة العامة أن تتنافس مع التجار الذين يحتمل قيامهم بتوفير الخدمات ضمن برنامج لاختبار السوق، أو يمكن ببساطة أن يعطى العمل طابعاً خارجياً. وقد أصبح العقد - مع مفهوم الزبون - صورة مجازية أساسية تعبر عن التغيرات التى تشهدها الخدمة العامة. ومن المحتمل أن تستخدم هذه الصورة لوصف العلاقات داخل المنظمة، مثلما تستعمل لوصف العلاقات مع من يوفرونها من القطاع الخاص، وتكتسب العلاقات بين السلطات تعريفاً جديداً إذ يطلق عليها اسم العقود.

ويستخدم العقد مع قياس الأداء من أجل إحداث تركيز فردى على العاملين فى القطاع العام، على نحو يجعل من عقد التوظيف أكثر شبهاً بعقد الشراء من السوق. والخدمة العامة تتحول تدريجياً إلى سلسلة من العقود بدلاً من أن تكون تسلسلاً هرمياً بيروقراطياً.

ويتسع استخدام الأسعار والعقود فى المملكة المتحدة من خلال تنمية الأسواق الداخلية، وهو الأكثر وضوحاً فى خدمة الصحة الوطنية، ولكنه يتزايد باستمرار فى الخدمات العامة

الأخرى. ويتم الفصل بين المشترى ومورّد السلعة، مع ارتباط بعضهم ببعض من خلال عقود شبه ظاهرية، وتعمل الأسعار والتكلفة لضمان التوافق بين العرض والطلب. وتتزايد حرية المشترين المحليين فى الشراء حيث يشاؤون، وهو تطور قامت على تشجيعه لجنة التدقيق والمراجعة (١٩٩٤) ويفرض ضغوطه على تكاليف الخدمات ويضع الحوافز لزيادة الإنتاجية والفعالية. ويضطر المشترون الذين يقومون بدور الوكلاء للمستخدمين النهائيين لأن يكونوا أكثر وضوحاً فى قرارات توزيع الحصص التى يتخذونها.

ويجرى تقسيم المنظمات الكبيرة للخدمات العامة التى تم تنظيمها على أسس بيروقراطية إلى وحدات صغيرة منفصلة تتمتع بحكم ذاتى لكى تعمل بحرية نسبية. وقد حظيت المدارس والجامعات والمستشفيات بدرجة من الاستقلالية عن السلطات الأعلى، ولقد تزايدت درجة الحكم الذاتى فى المنظمات من خلال إيجاد وكالات داخلية تعمل على نحو متباعد. وتعمل هذه الوكالات المستقلة أو المتمتعة داخلياً بحكم ذاتى وفقاً لمبادئ شبيهة بمبادئ السوق، وترتبط فيما بينها من خلال إبرام العقود، وشراء الخدمات. وتتم مراقبتها والتحكم فيها من خلال قياس الأداء والأهداف المنوطة به. فالخدمات العامة الآن فى طريقها إلى أن تصبح إلى حد ما شبكة متكاملة من المنظمات التى يرتبط بعضها ببعض من خلال العقود والأسعار، وليس من خلال السلطة.

وتخضع للإدارة سوق الخدمات العامة التى أخذت تتطور. فهناك تنظيم دقيق للطريقة التى تعمل بها السوق ومراقبة لنموذج التغيير. ففى مجال خدمة الصحة الوطنية البريطانية - مثلاً - ليست الحكومة على استعداد للسماح بحرية تشغيل السوق بحيث يؤدى إلى إغلاق المستشفيات بالجملة. وما يظهر الآن صورة جديدة للمنظمة لا هى بالسوق ولا هى بالتسلسل الهرمى، ولكنها تقع بين الاثنين على نحو غير مريح.

الكفاءة والتنظيم:

إن حجة إدخال عمليات السوق هى أنه يزيد من كل من الكفاءة وخضوع الأشخاص للمحاسبة. ويقال إن الكفاءة تأتى من البيان الأوضح لما يجب توفيره، ومن الضغط الذى ينتج عن اختيار المستهلك. وكثيراً ما يتم تأكيد حجة كفاءة السوق الأعلى بالمقارنة مع البيروقراطية التقليدية، دون بذل محاولة كبيرة لتبريرها. غير أن الواقع العملى يشهد بضعف الدليل على وجود كفاءة أعلى للنموذج الجديد لإدارة الخدمات العامة. بل إن الدليل على كفاءة الخدمة وجودتها أكثر عرضة للجدل. وقد يكون الافتقار إلى دليل واضح

أمراً متوقعًا، فى ضوء الطبيعة المعقدة للخدمات العامة، والمرحلة المبكرة للتطور، ولكنه يجعل من إدخال السوق مسألة ثقة بقدر ما هى مسألة أسلوب فنى.

وللإدارة العامة الجديدة تأثير كبير على نماذج التنظيم فى إطار الخدمة العامة. وتتمايز المنظمات فيما بينها على نحو متزايد من خلال الفصل بين المشترى والمورد، وإيجاد استقلال ذاتى أثر فى التشغيل بالنسبة للجهات التى تقدم خدمات كالمدارس والمستشفيات. وقد أخذت النماذج الموجودة للإدارة التى تتبع مناهج وبر (Weber) التقليدية فى التنظيم إلى أشكال لا مركزية. وتدعو الحاجة إلى نماذج جديدة من التكاملتتناسب مع الهيكل الأكثر تباينًا وتحل محل السلطة والتخطيط. وتتطور الشبكات فى تعارض مع التنظيم الموحد المستند إلى السلطة، ويتراجع التخطيط ليتيح المجال لإدارة وتنسيق إستراتيجيين ذوى صبغة أكثر عمومية من خلال عمليات السوق والتكيف. كما تتحول القوة من المحترفين إلى المديرين. وتتعرض الافتراضات الأساسية التى تقوم عليها منظمات دولة الرفاهية إلى التحدى.

ويتغير أساس التنظيم من السلطة الهرمية إلى العقود والأسواق، ويتوازى هذا التغير بدرجة ما مع التطورات التى يشهدها القطاع الصناعى، حيث يتزايد استخدام العقود، والتحالفات جنبًا إلى جنب مع المنافسة (لورانج وروس ١٩٩٢، ساكو ١٩٩٣). ويفسح التدويل المجال أمام روابط معقدة بين المنظمات، فى أشكال متنوعة تتراوح من حقوق الامتياز إلى المشاريع المشتركة، ومن التعاقد إلى الإنتاج المشترك. وليس من السهل إرساء هذه التغيرات وهى تعتمد على تطور الثقافة ومجموعة القيم الأساسيتين المناسبتين. ومن ثم هنالك تأكيد كبير على الثقة، التى لا تتكون بسهولة أو بسرعة.

تعد أسواق الخدمات العامة فى مرحلة مبكرة من التطور، وهى تتميز بمستويات عليا من الاحتكار أو احتكار الشراء. وهى فى معظم الحالات شبيهة بالأسواق فى أفضل تقدير (لوجراند وبارتليت ١٩٩٣)، وتعمل داخل المنظمات، لها وكلاء مثل السلطات الصحية أو أقسام الخدمات الاجتماعية، ينوبون عن المتلقين النهائيين لتلك الخدمات. وهناك أمثلة واضحة على أسواق عالية التطور، كما فى بعض أقسام الخدمة الصحية الوطنية فى بريطانيا (أبلباى وآخرون Appleby et al. ، ١٩٩٤) أو فى الخدمات البسيطة مثل تنظيف المبانى أو جمع النفايات. كما توجد سوق عالية التطور تتعلق بالعناية المنزلية بكبار السن. أما فى مجالات أخرى كالتعليم مثلاً، فلا يمكن القول بأن الأسواق موجودة إلا بمعنى محدود للغاية. وقد يكون من الممكن إنشاء أسواق أكثر فعالية، وذلك فى بعض

الحالات من خلال استخدام نظام الإيصالات، وفى البعض الآخر من خلال تقليل الأنظمة ، ولكن كلاً من هذين المنهجين لم يتطور إلا بشكل محدود. وتطور الأسواق التى يقوم فيها "الزبون" النهائى بالاختيار، والتى يمكن منها أن يوجد هذان المنهجان ، هو تطور بطىء ومضطرب.

إحدى الملامح الرئيسية للإدارة الجديدة فى الخدمة العامة هو الفصل بين السياسة والإدارة، حيث يقال إن على السياسيين أن يلعبوا دوراً إستراتيجياً، ويضعوا السياسات العريضة، ويحددوا الأهداف للمديرين، بدلاً من تدخلهم فى القضايا التشغيلية اليومية (لجنة المراجعة والتدقيق ١٩٩٠ب). ويؤكد البعض أن هذا المنهج هو الطريق للتغلب على مشكلات اختيار الجمهور، التى عرّفها نسكانن وآخرون، إذ إن كلاً من السياسيين والمديرين لديهم الحافز لدعم الميزانيات، ولا يوجد سوى القليل الذى يمنعهم من عمل ذلك. ومن المعتقد أن مزيجاً من الأسواق الداخلية ومقاييس الأداء والتفتيش يتغلب على حوافز المصلحة الشخصية. ومن ثم يُسْمَع صوت "الزبائن" من خلال عمليات الشكاوى.

والقضايا المتعلقة بإمكانية المحاسبة هى التى تطرح الإدارة العامة الجديدة بشأنها أكثر الأسئلة جوهريةً. وينظر إلى المناهج التى تستند إلى السوق على أنها تتغلب على سيطرة المنتج، التى اتصف بها تطور دولة الرفاهية. فالمنتجون سيوضعون تحت ضغوط السوق، ومن ثم سوف يعجزون عن وضع مصالحهم قبل مصالح الجمهور. وكما قال جون ميجور فإن وثيقة المواطنة، التى هى بيان الإدارة الجديدة: «ترى الخدمات العامة من خلال عيون أولئك الذين يستخدمونها. لقد سيطر المورِّد لمدة طويلة، والآن جاء دور المستخدم ... ويتزايد قبول مبادئ وثيقة المواطنة (وهى مبادئ بسيطة ولكنها صارمة)، وهى توفر للمواطن مقاييس ونتائج منشورة، والمنافسة بوصفها حافزاً لتحسين الجودة والتجاوب وقيمة للمال كى يحصل على أفضل خدمة ممكنة من خلال الموارد التى توفرها الدولة. وهذه المبادئ توفر للمواطن المزيد من القوة وتعطيه حرية أكبر فى الاختيار. وحيثما يكون الاختيار محدوداً فى بعض مجالات الخدمة العامة الرئيسية كالمدارس، والخدمات الاجتماعية، وتعليق العقوبات، والشرطة، فإن الوثيقة تتيح تفتيشاً محايداً فيه عنصر قوى يمثل الأشخاص العاديين للتأكد من سماع رأى المواطن» (رئيس الوزراء ووزير دوقية لانكستر، ١٩٩٢). ويكون الانتقال من إمكانية المحاسبة المهنية والسياسية إلى إمكانية المحاسبة على أساس السوق.

الخطوط العريضة للكتاب:

يهدف هذا الكتاب إلى تحليل طبيعة استخدام آليات السوق فى إدارة الخدمة العامة ومضامينه. ويركز الكتاب على التغييرات الرئيسية المشابهة للأسواق التى تم إدخالها مثل تقاضى الرسوم، وإبرام العقود، والأسواق الداخلية، وإيجاد وحدات تتمتع بالحكم الذاتى. كما سوف يتناول الكتاب عناصر أخرى مثل أنظمة الجودة ومقاييس الأداء والتفتيش وموضوعات أخرى، ولكن بدرجة محدودة. فهذه الموضوعات تعد ثانوية بالنسبة للتطور الرئيسى لنظام إدارة مبنى على السوق للخدمات العامة. وإن نجاح مبادئ السوق أو إخفاقها هو ما سوف يقرر فعالية الخدمات العامة الجديدة.

ويقع الكتاب فى ثلاثة أجزاء. يتناول الجزء الأول خلفية تطور مدخل قائم على السوق فى إدارة الخدمات العامة. ففى الفصل الأول، أتناول الحجة الأساسية التى تنادى بعمل الدولة بوصفه مصححًا لإخفاق السوق. ولقد قام المنظرون الليبراليون مؤخرًا بنقد هذا التبرير التقليدى للعمل الحكومى الجماعى، واضعين نظرية موازية حول فشل الدولة. ويتناول الجزء الثانى من الفصل الأول هذه الحجة. وفى الفصل الثانى أقوم بتحليل القضايا النظرية التى يشتمل عليها تطور المؤسسات القائمة على السوق بالنسبة لإدارة الخدمات العامة. ومن ثم فهذا الفصل سوف يركز على التطورات الحديثة فى الاقتصاد والقانون والتنظيم. ففى مجال الاقتصاد، سوف أتناول مضامين التطورات النظرية التى تقوم على تكاليف الصفقات التجارية، والوكيل الرئيسى، ونظرية حقوق الملكية. وفى مجال القانون، سوف أناقش التطورات التى شهدتها نظرية العقود الاتصالية. وفى نظرية التنظيم، سوف أناقش الإدارة التى تستند إلى الشبكة. وسوف يستعرض هذا الفصل القضايا الرئيسية التى يشتمل عليها تحليل أسواق الخدمة العامة، مثل توافر المعلومات والثقة والجودة والمخاطرة.

وفى الفصل الثالث، أسعى لوضع تفسير لطراز التطور فى إدارة الخدمة العامة. ولا يمكن التأكيد ببساطة أن الإدارة العامة الجديدة هى نتيجة لما اكتسبه اليمين الجديد من قوة سياسية. ففى حالات كثيرة إدخال الإدارة العامة الجديدة أمر تبنته أنظمة الحكم اليسارية كما فى أستراليا ونيوزيلندا على سبيل المثال. وسوف أحاول البرهنة على أن التغيير يعتمد على عدة عوامل، وعلى الطريقة التى تتفاعل بها هذه العوامل فى بلدان مختلفة. وتعد المملكة المتحدة نموذجًا مهمًا فى هذا الشأن؛ إذ إنها طورت الإدارة التى جديدة تستند إلى السوق أكثر مما فعلت معظم الدول الأخرى.

أما الجزء الثانى من الكتاب فيتناول دراسة لمكونات الإدارة الجديدة التى تقوم على السوق. ويقدم الفصل الرابع دليلاً على فرض الرسوم واستخدام الأسعار فى الخدمة العامة، كما أتناول أيضًا الحركة التى تتطور ببطء والداعية لاستخدام الإيصالات. ويتناول الفصل الخامس العقود والمنافسة، ويتناول الفصل السابع استخدام الأسواق الداخلية. وفى النهاية أتناول أيلولة التحكم داخل المنظمات الحكومية، من خلال إيجاد اتحادات ضمن الخدمة الصحية الوطنية ببريطانيا على سبيل المثال.

أما الجزء الأخير من الكتاب فيبحث فى مضامين الأسواق العامة الجديدة. حيث أتناول أولاً التأثيرات المالية، والتأثير على جودة الخدمة، وتأثير ذلك على مستخدميها. وهذه الجوانب للإدارة الجديدة هى مثار جدل كبير، ولكن الدليل عليها جزئى: حيث تقوم الكثير من المزاعم فى هذا الصدد لكنها ذات أساس محدود. ويعنى آخر فصل كبير بتأثيرات الأسواق من حيث التنظيم وإمكانية المحاسبة. وهذا النقاش جوهرى بالنسبة لقضية فعالية الأسواق. وهى أساسية لمسألة ما إذا كنا بحاجة إلى خدمة عامة بأى حجم أو لا، وهو ما يتم تناوله فى الفصل الختامى والأخير.

وتركز الفصول الرئيسية للكتاب على تجربة المملكة المتحدة. وهو ما يعكس أن الحكومة البريطانية قد اتجهت إلى تسويق الخدمة العامة بأبعد مما وصل إليه أى بلد آخر. وتوضع تجربة المملكة المتحدة فى السياق الدولى عبر الكتاب، مع تركيز خاص على بلدان مثل نيوزيلندا التى اتبعت سياسات أكثر تطرفًا حتى من المملكة المتحدة فى مجالات معينة، مع تزويد القارئ بتقرير مقارن أكثر تفصيلاً فى فصول الكتاب الأكثر عمومية.

الجزء الأول

الدولة والسوق

١ - النموذج التقليدى لتوفير الخدمات العامة:

إن النقاش حول دور الحكومة فى الثمانينيات والتسعينيات لم يكن ببساطة حول كيف يمكن الحد من أنشطة الحكومة والتحكم فيها فحسب، بل كان أيضاً حول شخصية الدولة بوضعها مؤسسة. وقد قيل إن الدولة لا يجب فقط أن تكون أصغر فى الحجم، وإنما أيضاً أن تكون مختلفة، فلا بد لها أن تصبح ذات توجه نحو السوق، مدفوعة بروح تعهد المشاريع التجارية (أوزبورن Osborne وجابلر Gaebler ١٩٩٢). ولقد نُظِّمت دولة الرفاهية البريطانية - التى نشأت فى سنوات ما بعد الحرب - طبقًا لمبادئ التسلسل الهرمى والتخطيط والتحكم المباشر، والكفاية الذاتية، والمركزية، والحرفية، (ستيوارت Stewart وولش Walsh ١٩٩٢). كما يجسد وصف بريمفورس Premfors (١٩٩١) للنموذج السويدى طبيعة دولة الرفاهية الموجودة الآن فى المملكة المتحدة: «كانت المشكلات الكبيرة فى المجتمع السويدى، كما رآها أتباع هذا النموذج، تتطلب حلولاً كبيرة، وكانت الحلول الكبيرة تعنى برامج اجتماعية متماثلة على مستوى الدولة بأكملها، يتم تخطيطها وإدارتها بطريقة مركزية من خلال هيئات حكومية كبيرة ذات تنظيم هرمى، ويتم تمويلها من أموال الضرائب العامة. وستكون الحكومات المحلية فى بعض الخدمات هى المنتج والموزع المناسبين، على أن تتبع فى تنفيذ ذلك برنامجاً دقيقاً من الدمج والمركزية».

وهذا هو النموذج الذى يفترض أن تحل محله إدارة الخدمات العامة التى تقوم على السوق.

ويسوق منظرو الخدمات العامة - مثل بوكانان Buchanan وغيره (بوكانان وتولوك Tullock ١٩٩٢ ومولر Mueller ١٩٧٩) - حجة أن الدولة عرضة للإخفاق شأنها فى ذلك شأن السوق. أما الحجة التى يناقشها هذا الفصل، فهى أننا حتى ولو قبلنا الحاجة إلى العمل الجماعى على مستوى سياسى لتناول المشكلات الناجمة عن انهيار السوق، فإن الدولة ليست ذات فعالية فيما تقوم به، ولا بد من العثور على الآليات من أجل تحقيق الفعالية المطلوبة. وسوف أبرز - بادئ ذى بدء - الحجج الإيجابية التى ترى أن الدولة تعوض عن انهيار السوق، وأن أصور الصفة المؤسساتية والتنظيمية للحكومة التى ظهرت فى فترة ما بعد الحرب، وأعنى بها بالتحديد تلك البيروقراطية الواسعة المدى ذات التنظيم الهرمى. ومن ثم سوف أتناول حجج أولئك الذين يركزون على إخفاق الحكومة، والمناهج البديلة التى اقترحت للتعامل مع ذلك الإخفاق. ويرى اليمين الجديد أنه حتى ولو كان نشاط الدولة ضرورياً، فلا يستلزم ذلك أن يكون بيروقراطياً، وأن بوسعه أن يُتبع مبادئ السوق.

توفير الخدمات العامة:

من الحجج الأساسية الداعية لأن تتولى الحكومة إنتاج السلع وتوفير الخدمات هى أن السوق تنهار فى ظروف معينة، وأن التخطيط والقرارات الجماعية والتموين الحكومى سوف تكون أكثر فعالية فى تحقيق أغراض اجتماعية معينة من عمليات التبادل الفردى. وحتى أولئك الذين يحاولون البرهنة على أن الدولة ينبغى أن تلعب دوراً أدنى سيوافقون بصورة عامة على أن هناك بعض القضايا من الضرورى أن تتدخل الدولة بشأنها، مثل الدفاع الوطنى أو الحفاظ على القانون والنظام ولا يساوى بين الحرية والمجانية للجميع سوى أكثر مؤيدى مذهب الحرية فوضوية (فريدمان Friedman ١٩٧٣)، بل وحتى منظرين مثل نوزيك Nozick (١٩٧٤) يوافقون على مستوى من عمل الدولة، وإن كان فى الحد الأدنى.

وفى أقل حد ممكن من الضرورى أن تقوم الدولة بإيجاد الإطار المؤسساتى العام والهيكل القانونى اللذين يجعلان من الحياة الاجتماعية ونشاط السوق أمرين ممكنين. ومعظم المفكرين يرون وجود حاجة لأن يتعدى دور الدولة ذلك المستوى الأدنى، وأن تتدخل الدولة إما فى عملية الإنتاج أو فى عملية التوزيع. ففى حالة التوزيع يتولى عمل الدولة تصحيح ما يعتبر أنه أوجه قصور فى طريقة توزيع السوق للموارد. ويكمن الأساس الأخلاقى لهذا الدور فى اعتبارات المساواة والإنصاف والعدالة. أما فى حالة الإنتاج فيستند تبرير دور الدولة إلى الحجة القاضية بأن السوق إذا تركت دون قيد لن تحقق الحد الأقصى من كمية المنتجات وأنواعها. وفى كلتا الحالتين يقول أصحاب تلك الحجة إن هناك حاجة إلى السلطة والتخطيط السياسيين لإيجاد بديل عن السعر والتبادل كأساس لتحديد ما ينبغى إنتاجه والكيفية التى يتم بها توزيعه.

وثمة حجة أخرى لتوفير الخدمات العامة وهى أن هناك أنشطة معينة لها من الأهمية أخلاقية ما يمنع أن تتولى السوق توفيرها، حتى ولو كان من الممكن ذلك؛ لأنها ستتلوث إذا ارتبطت بالتبادل والربح الماليين. ويمكن طرح مسألة التوفير المباشر للخدمات العامة من خلال مفهوم القيمة، مثلما يمكن طرحها من خلال مفهوم الفعالية الاقتصادية أو المساواة فى التوزيع. وبهذا المعنى فإنه لا ينظر إلى الدولة على أنها مجرد آلية للتوزيع أو منتج يلجأ إليه بوصفه حلاً أخيراً، وإنما على أن لها أغراضها الخاصة فى التعبير عن الصالح العام وتحقيقه. وغالبًا ما تكون تلك هى الحالة بالنسبة للخدمات الاجتماعية أو التعليم أو الصحة، والتى ينظر إلى السوق على أن عليها ضغوطًا سوف تُدَمِّرُ أخلاقيات توفير

الخدمات العامة. ولقد حاول ولزر Walzer (١٩٨٣) البرهنة على أن توزيع السلع الاجتماعية المختلفة يجب أن يتم طبقًا لمبادئ مختلفة، وأن السوق مثلاً ليس آلية مقبولة لإنتاج خدمات التعليم أو الرعاية الصحية وتوزيعها. ومن الواضح أنه يمكن توفير هذه الخدمات عن طريق السوق، ومن المؤكد أن ذلك يجرى الآن بصورة جزئية. ولا يكلُّ أصحاب الاتجاه الليبرالى التقليدى أبدًا من طرح حجة أن التوسع فى توفير خدمات السوق سوف يزيد من الكفاءة. وفى الوقت نفسه، يمكن القول إن بعض السلع لا ينبغى أن تكون عرضة للتجارة فى السوق أو التبادل، ولو كان بمجرد السبب فى ذلك هو الطبيعة الجوهرية للبشر أو حقوقهم. وبناء على تلك الحجة يجب أن تقوم الدولة بتوفير خدمات معينة؛ وذلك لأن إخضاع تلك الخدمات للتبادل فى السوق سوف يدمر تعزيز الفعالية للقيم والحوافز الاجتماعية. ويطرح تيتموس Titmuss (١٩٦٩) حجة مقنعة وإن كانت مثيرة للجدل (معهد الشؤون الاقتصادية ١٩٧٣) حول قيمة عمليات الإيثار، ليست فى حد ذاتها فحسب، بل بسبب فعاليتها الكبرى، كما فى توفير الدم لنقله إلى المرضى مثلاً. ويمكن النظر إلى الإيثار على أنه خيرٌ عام ستقلل السوق من إنتاجه إذا ترك لنفسه، مما يستلزم قيام الحكومة بعملٍ ما (هان Hahn ١٩٩١).

ولا يجب على الدولة أن تقوم بتوفير الخدمات فقط، وإنما يجب أيضًا أن تعمل على الحفاظ على المجتمع من خلال تقديم خدمات وقائية وتنظيمية وإلزامية. إذ من الصعب تصور وجود مجتمع متطور دون رجال شرطة أو دون نظام للقضاء الجنائى وللعقوبات، أو إذا تحدثنا على مستوى أقرب إلى الأمور العادية، دون تنظيم للغذاء وأسباب الصحة، أو دون مقاييس للتجارة. هذا، ويستفيد القطاع العام من تحكم الدولة المشروع فى استخدام القوة، حينما يقوم بتلك الوظائف. أما الحجة بعدم إدخال السوق فى تلك الخدمات فهى أن الدولة لا ينبغى أن تنيب أى طرف عنها فى سلطاتها لتطبيق الأنظمة؛ لأن إمكانية المحاسبة سوف تضعف، بما يستتبع ذلك من ظهور للفساد. وسوف يكون مورِّدو القطاع الخاص الذين يوفرون خدمات وقائية وتنظيمية وإلزامية عرضة لتأثير جماعات الضغط الخاصة وقيامها بالسيطرة عليهم، بالإضافة إلى أولئك الذين يفترض أن الموردين يقومون بالتحكم فيهم. وتساق هذه الحجة ضد خصخصة السجون وخدمات الوصاية الأخرى وخدمات التفتيش والتدقيق (دوناهيو Donahue ١٩٨٩). ولقد قيل أيضًا إنه لا يجب تحقيق ربح خاص فى الأمور التى تنطوى على معاناة إنسانية. وحول إمكانية خصخصة السجون يقول ريان وورد Ryan and Ward (١٩٨٩): "من غير

المقبول البحث عن الربح من إنزال المعاناة بالآخرين. ولا تتمثل هذه القضية فقط في إمكانية توفير الخدمات من خلال القطاع الخاص ولكنها تتمثل أيضًا في ما إذا كان من المشروع للدولة أن تفوض غيرها في القيام ببعض النشاطات.

والأدوار المتعددة للدولة التي تقوم بدور منتج السلع والخدمات، وفيها الخدمات الوقائية، وكذا بدور الموزِّع ومعيد توزيع الموارد، - إن هذه الأدوار اجتمعت معًا في ظل نمو دولة الرفاهية، التي قامت على المقولة التي تقضي بأنه إذا كان للناس أن يتمتعوا بصفة المواطنة، فإن من الضروري أن يشاركوا في السلع الأساسية للمجتمع كالتعليم والصحة. فالعدالة والإنصاف يتطلبان أن يتمكن الجميع من تأدية دورهم في المجتمع، الذي يعتمد على الوصول الكامل إلى تلك الموارد التي تعد جوهرية للانتساب إلى المجتمع. وكما قال مارشال Marshall (١٩٦٣) فإن المواطنة الكاملة تستلزم حقوقًا اجتماعية مثلما تستلزم حقوقًا سياسية ومدنية. وقد أطلقت بشكل متزايد حجج تقول إن المقاييس المناسبة للحرمان الاقتصادي والاجتماعي نسبية وغير مطلقة، وبأن ما يلزم المرء لكي يكون عضواً كاملاً في المجتمع يعتمد على ما لدى الأفراد الآخرين (تاونسند Townsend ١٩٧٩). ولهذا فإن إعادة التوزيع - بوصفها عملية مستمرة - سوف تكون ضرورية، شأنها في ذلك شأن إرساء المستوى الأساسي للإمداد. وإن الحاجة إلى أن تتحكم الدولة في توزيع سلع أساسية معينة، من أجل تحقيق المساواة والإنصاف، نزعت لأن تتوافق مع قيام الدولة بإنتاج العديد من الخدمات، كالصحة والإسكان والتعليم، حيث إنه ينظر إلى السوق على أنها آلية غير مناسبة أو غير كافية.

فشل السوق:

السلع العامة:

يقال إن هناك خمس مجموعات من الظروف تخفق فيها السوق في إنتاج أكبر مزيج من السلع والخدمات، بما يستلزم تدخل الحكومة، وهي أولاً: السوق الخاصة لن توفر السلع العامة على نحو كافٍ، أي تلك السلع المتاحة بطبيعتها للجميع، والتي لا يحول استخدام أحد الأشخاص لها دون إتاحتها لشخص آخر. ومن مصلحة الأفراد أن يقللوا في تصريحاتهم من حاجتهم إلى تلك السلع أو رغبتهم فيها، كي يستفيدوا منها دون دفع قيمتها من خلال طلب الآخرين لها، ولكن كلما قام الناس بذلك، قلّ الطلب على تلك السلع، ومن ثم فالسوق - بدون تدخل الدولة - سوف تكون قليلة الإنتاج بل ستخفق تمامًا.

وسينتهى الجميع إلى أسوأ مما كانوا عليه، لو أنهم صرحوا بما يفضلونه حقيقة. والدولة - وهى تتصرف نيابة عن الجميع - يمكنها ولو على الأقل من الناحية النظرية أن تحدد المستوى الحقيقى للحاجة أو الطلب، وأن تنتج أعلى مقدار من السلع العامة تحدده متطلبات الرفاهية. وسوف تكون صناعة القرار الجماعى أكثر منطقية من نتائج ما يقوم به الأفراد المستقلون.

ويصعب عمليًا تبرير دور الدولة فقط على أساس أنها تنتج سلعًا عامة؛ وذلك لأنه من الصعب اكتشاف تلك السلع فى صورة نقية. ولقد طرحت حجة أنه لا يوجد شىء اسمه سلعة عامة بالمعنى الموضوعى للكلمة، وأنها مجرد مفهوم ثقافى (مالكين وويلدافسكى Malkin and Wildavsky ١٩٩١). وثمة أمثلة واضحة ومهمة - كالهواء النظيف - قريبة من مفهوم السلعة العامة الخالصة، ولكن من الأكثر شيوعيًا وجود سلع ذات جوانب عامة، مع أنها أيضًا خاصة جزئيًا. وكلما أصبح المجتمع أكثر تعقيداً، وكلما ارتبطت أفعال شخص ما مع أفعال الآخرين بصورة معقدة، ازداد احتمال أن تكون لأية سلعة بعض خصائص السلعة العامة، وذلك بسبب تأثيرات التفاعل. ومن المؤكد أنه يمكن البرهنة على أن الإسكان والتعليم والصحة وغيرها من الخدمات، التى من الواضح أنها تفيد أشخاصًا معينين، يمكن النظر إليها على أنها ذات خصائص سلعية عامة، فهى توفر منافع أو مضار اجتماعية مشتركة، بوصفها تأثيرات ثانوية، وعلى سبيل المثال من خلال تأثيراتها على نجاح الاقتصاد الوطنى. وعلى الأقل، ينظر إلى الخدمات العامة على أنها تضفى الشرعية على النظام الاجتماعى، أو أنها تمنع الاضطرابات الاجتماعية والتى هى سلع عامة.

وقد يكون من الصعب تبرير كل ما تقوم به الحكومة من نشاط على أساس إنتاج السلع العامة، وخاصةً إذا كانت مجرد تأثيرات ثانوية لما هى فى الأساس سلع خاصة. ومن الواضح أن كثيراً مما تقوم به الدولة، على الأقل بالمعنى المباشر، معنى فى الأساس بتقديم المنافع للأفراد. وكما سنرى فإنه لا يوجد أى سبب ضرورى فى أن لا تُنتج السلع العامة إلا من خلال منظمات القطاع العام. ولقد طرح أوستروم Ostrom (١٩٩٠) حجة أن الأفراد والمجتمعات إذا أعطوا الظروف المناسبة وخاصة القدرة على التواصل والدخول فى اتفاقيات، وترتيب المراقبة، وتنفيذ العقود، سوف يتمكنون من التوصل إلى حلول اجتماعية تعاونية للمشكلات العامة بعيداً عن الدولة؛ إذ إن الدولة ليست هى البديل المؤسساتى الوحيد للسوق الحرة، حتى فى توفير السلع العامة.

زيادة العائدات وفقًا للمستوى:

ثانيًا يقال إن الأسواق تخفق حين تزداد العائدات وفقًا للمستوى، أى حينما يكون هناك تناقص فى تكلفة الوحدة، مع ازدياد مستوى الإنتاج. وتكون زيادة العائدات وفقًا للمستوى محتملة الحدوث بشكل خاص حينما يكون استثمار رؤوس الأموال الكبيرة ضروريًا للتطوير الكامل لإحدى الخدمات، كما هو الحال بالنسبة للماء أو الغاز أو الكهرباء. وفى هذه الظروف، سوف تميل الاحتكارات إلى الظهور، وإلى التقليل من الإنتاج ورفع الأسعار فوق التكلفة، مما يزيد الأرباح، ولكنه يقلل الرفاهية العامة الإجمالية. كما تقل أيضًا الحوافز إلى الابتكار والتغيير، وبالتالى نقص الفعالية الديناميكية، بسبب نقص المنافسة. وتمثلت الاستجابة فى كثير من الدول فى تحويل تلك الصناعات إلى الملكية العامة، وفى وضع مستويات للإنتاج والأسعار ترفع الانتفاع العام إلى أقصى درجاته. أما البديل للملكية والتحكم الحكوميين فهو إخضاع القطاع الخاص للأنظمة. وفى كلتا الحالتين هناك حاجة إلى تحكم فى الصناعة وتخطيط لها حكوميين قويين، إذا كان الصالح العام سيؤخذ بعين الاعتبار (فوستر Foster ١٩٩٢).

وفى بريطانيا وبلدان أخرى، أعيدت خدمات عامة عديدة إلى القطاع الخاص فى الثمانينيات من القرن العشرين، وتم إخضاعها إلى صور مختلفة من التنظيم. وتتمثل مشكلات التنظيم فى أنه قد يكون من الصعب الحصول على المعلومات الضرورية للحكم على أنشطة الخدمات التى تمت خصخصتها، وأن واضعى الأنظمة قد يقعون فى أسر أولئك الذين يتولون تنظيمهم، وأن جهاز التنظيم قد يقف حجر عثرة فى طريق التقدم التقنى. فوضع الأنظمة قد يتسبب فى حدوث أسوأ ما فى الحالتين، فلا يدافع عن الصالح العام بفعالية، ولا يحقق أوجه انتفاع سوق القطاع الخاص. ولقد ساق كولت Calt حجة على أن: «الأنظمة التى يتم تبنيها من أجل التعامل مع مشكلة معينة ومحددة تحديداً جيداً إلى حد ما، تولد تشوهات اقتصادية غير مقصودة. وتجرى معالجة هذه المشكلات الناجمة عن طريق وضع أنظمة إضافية لسد الثغرات بوصفه ذلك بديلاً مؤقتًا. وتكرر الدائرة نفسها، وهناك عند كل مرحلة فائزون وخاسرون اقتصاديون حين تقوم الأنظمة بتغيير الأسعار والتكاليف والعقود والمؤن والطلبات. أما الأطراف التى تتأثر بذلك والتى هى جيدة التنظيم، وذات تنظيم مالى جيد، فهى تندمج معًا، ومن ثم فهى تؤثر فى نمو عملية التنظيم. أما النتيجة النهائية فهى نظام لا يتفق فى شكله النهائى مع تصور أحد لوجود سياسة اقتصادية سليمة للدولة، ولكنه ذو فائدة خاصة راسخة فى كل جزء من مكوناته». (كولت ١٩٩٣، اقتباس أجرتسون Eggertsson ١٩٩٠ ص ١٤٦).

إنه من الممكن توجيه انتقادات كهذه إلى أى نظام من القواعد تقريباً ويصعب أن نرى كيف يمكن تجنب الأنظمة إذا لم نشأ أن تكون الدولة مورداً رئيسياً للخدمات المحتكرة. وإبطال التنظيمات قد يثمر منافع قصيرة المدى، ولكنه قد يؤدى إلى تكاليف طويلة المدى. ولا يكفى طرح حجة أن حلاً ما ليس كاملاً إذا كانت البدائل أسوأ. فالتنسيق المحدد الذى يجرى عليه وضع الأنظمة له تأثير حاسم. فمثلاً قيل إن المداخل ذات الصبغة القانونية الشديدة والتى تتضمن تدخل المحاكم على نطاق واسع غير فعالة، بالمقارنة بالنظم التى تمنح المنظم قدراً كبيراً من حرية التصرف والتقدير. (فوستر Foster ١٩٩٢ ص ٤٠٦ وما يليها).

التأثيرات الخارجية:

والشكل الثالث لفشل السوق ينجم عن التأثيرات الخارجية، التى تنشأ حين تؤدى قرارات الإنتاج لأى منظمة إلى تكاليف أو مزايا لا يضعها المنتج أو المستهلك فى الاعتبار. وحين لا تؤخذ فى الاعتبار التكاليف التى يتحملها المجتمع، أى التأثيرات الخارجية السلبية، فإن الشركات ستنتج أكثر مما هو مرغوب فيه اجتماعياً. وهكذا إذا كانت عملية الإنتاج تنطوى على تلوث لا يدفع المنتج ثمنه، فالتكاليف الاجتماعية -إذن - ستتعرض للتقليل من أهميتها؛ مما يؤدى إلى زيادة فى الإنتاج وزيادة فى الاستهلاك. وسوف تتركز منافع المنتج على المستهلكين والمنتجين، فى حين أن السكان بصورة عامة سيعانون نتائج غير مرغوب فيها. وبالمثل فعندما لا تؤخذ فى الاعتبار بعض المنافع، أى التأثيرات الخارجية الإيجابية، فمن المحتمل أن يقل الإنتاج والاستهلاك عن الحد المطلوب، مثلما هى الحال مثلاً - مع أنظمة النقل الجماعى إذا لم تؤخذ فوائد تخفيف الازدحام بعين الاعتبار على نحو تام.

ومن خلال الدور الذى تقوم به الحكومة يمكن التأكد من أن جميع التكاليف والفوائد المتضمنة فى إنتاج السلع والخدمات تؤخذ بعين الاعتبار، وليس فقط التكاليف والفوائد التى تتحقق للمستهلكين والمنتجين الأفراد. ويمكن للدولة - بفضل حدودها الأكثر اتساعاً - أن تحول إلى عوامل داخلية ما يعتبر بالنسبة لوحدات أصغر منها عوامل خارجية. ويمكن القول إن الحكومة لن تضطر للقيام بعمل لمعالجة مشكلات التأثيرات الخارجية، إذا أمكن إرساء نظام يعوض فيه الفائزون الخاسرين. ويمكن القول بإمكانية ذلك إذا كانت حقوق الملكية موزعة على نحو مناسب، وكانت تكاليف المعاملات المتعلقة بعمل الاتفاقيات

الخاصة بالتعويض غير متطرفة. ويصعب تصور كيف يمكن إيجاد نظام كهذا على مستوى التطبيق العملى. *والمدى الذى توجد وتدار به التأثيرات الخارجية فى أى نظام* اجتماعى، إنما يعتمد على إطار المؤسسات، الذى يعتمد هو نفسه على دور الحكومة. وحتى ولو كان من الممكن إرساء نظام للتعويض، فسوف تستدعى الحاجة أن تفرضه الحكومة. (انظر المناقشات فى بيتليس Pitelis ١٩٩٣، وهودجسون Hodgson ١٩٨٨).

السلع ذات المزايا:

والحجة الرابعة المؤيدة لقيام الحكومة بتوفير الخدمات فى النظرية الاقتصادية التقليدية هى الحجة المتعلقة بالسلع ذات المزايا، وهى السلع المفيدة للمجتمع ويستخدمها الجميع بقدر متساوٍ، والتى يحتمل أن يضعف استخدام الأفراد لها لو تُركوا لأنفسهم. ويمكن النظر إلى السلع ذات المزايا على أنها حالة خاصة من السلع العامة. ويعتبر التعليم والصحة مثالين للسلع ذات المزايا، والتى قد تحد الأسواق الخاصة من الحصول عليها. فأعمال الحكومة أن بوسعها أن تنتج السلع ذات المزايا وتوزعها على نحو يتيح حصول الجميع عليها. وهناك أيضاً سلع ضارة كالمخدرات والكحول، والتى يوجد ما يدعو للحد من إمكانية الحصول عليها. وقد تنشأ حاجة الحكومة إلى توفير السلع ذات المزايا من افتقار الناس إلى المعلومات التى تمكنهم من اتخاذ قرارات فعالة بصفتهم مستهلكين، إما بسبب افتقار المستهلكين إلى التفكير السليم، أو لأن المستهلكين لا يريدون أن يتخذوا قرارات، ومن ثم فإن سيادة المستهلك أمر لا يمكن إدراكه. والحكومة بحاجة إلى أن توفر السلع ذات المزايا، لأن الأفراد ليسوا بالضرورة أفضل من يحكم على مصلحتهم الخاصة أو الصالح العام.

عدم تطابق المعلومات:

وفى النهاية يمكن تبرير دور الحكومة على أساس عدم تطابق أو تماثل المعلومات بين منتجى ومستهلكى سلع وخدمات معينة. فمثلاً حين يتخذ المحترفون قرارات حول تقدير مدى حاجة الأفراد إلى خدمة معينة – رغم عدم قدرة الأفراد أنفسهم على تقدير ما إذا كان ذلك الحكم مقبولاً أم لا – فقد يغرى هذا المحترفين بالمبالغة فى توفير تلك الخدمة. ومن جهة أخرى، فحين لا يكون الأفراد مدركين لحاجتهم الحقيقية، فقد يكون هناك طلب ضعيف جداً، ومن ثم عدم توفير تلك الحاجة بالمستوى المطلوب. وأيضاً قد تنشأ مشكلات

مهمة إذا كان مستهلكو السلع والخدمات غير قادرين على الحكم على نوعية ما تم توفيره دون تكلفة باهظة. وقد تؤدى الصعوبة فى تقدير النوعية إلى افتراض من جانب بعض المستهلكين بأن جميع الموردين يوفرون سلعاً متوسطة أو ضعيفة الجودة؛ الأمر الذى يقلل من حوافز الموردين على الاستثمار من أجل تحسين الخدمات، أو بذل الجهد بغرض توفير خدمات عالية الجودة (أكرلوف Akerlof 1970، ودنجوال Dingwall وفن Fenn ١٩٨٧). ويزيد احتمال نشوء عدم تطابق المعلومات كلما أصبحت السلع أو الخدمات أكثر تعقيداً. وفى هذه الظروف، يمكن للحكومة أن تقوم بتنسيق المعلومات فى السوق، بتقليل حافز المنتج على الإفراط فى التوريد أو بتقليل حافز المستهلك على قلة الطلب. وتعمل أنظمة التأمين العالمية – مثلاً – على فض العلاقة بين تكلفة التوريد ومكافأة المورِّد نفسه. ومن ثم تصبح الحكومة هى الوسيط النزيه فى العلاقة بين المنتج والمستهلك التى ستكون غير متكافئة وغير مقارنية دون وساطتها.

وكل حجة من هذه الحجج التى تدور حول الحكومة إنما تستند إلى الافتراض بأن هناك عدم كفاءة فى التوزيع بسبب فشل السوق فى إيجاد حوافز مناسبة إما بالنسبة للمنتجين أو بالنسبة للمستهلكين أو كليهما. ولن تعكس أنماط التفضيلات المصرح عنها الحاجات الحقيقية والمطالب الأساسية. وتؤدى السوق إلى إنتاج مجموعة من المنتجات التى لا تكفى المجتمع، أى إلى نمط من الرفاهية ليس هو الأفضل. ويقال إنه يمكن للحكومة أن تتولى أمر العوامل التى لا تسمح بها عمليات السوق، وأن تنتج أفضل منتج من حيث النمط والكمية وتوزيع المنتجات. ويهدف ذلك إلى إكمال السوق، ووضع الظروف الأساسية الضرورية إذا كان على السوق أن يحقق نتائج مقبولة أخلاقياً.

وهذه الحجج الاقتصادية المختلفة المؤيدة لتدخل الحكومة لا تتناول الكيفية التى يجب أن تستخدمها الدولة لتتأكد بها فعلاً من التغلب على فشل السوق. بل إن هذه الحجج خاصةً لا تتضمن بالضرورة أن تكون الحكومة منتجة للسلع والخدمات، أو أن تنظم الحكومة نفسها على نحو خاص إذا كانت توفر الخدمات. وقد تبنت دول مختلفة نماذج شديدة الاختلاف، تشتمل على أنواع مختلفة من المزج بين التخطيط ووضع الأنظمة والأسواق. وثمة خيار واضح بين المداخل المنظِّمة، وتلك التى تقوم على أساس الدعم، وبين الإنتاج الحكومى المباشر. كما يوجد أيضاً الكثير من الطرق التى يمكن من خلالها تنظيم وضع الأنظمة أو الدعم أو التوريد. ولا يوجد فى أى من هذه الحجج ما يشير إلى أن الحكومة تحتاج بالضرورة إلى تعيين أى موظفين أو امتلاك أى من موارد الإنتاج

مطلقًا. فالدور الرئيسى للحكومة هو التأكد من صدور قرارات جماعية معقولة. والاحتمال أكبر فى أن تستطيع الحجج التى تدافع عن القيم أن تبرر الإنتاج الحكومى المباشر للسلع والخدمات، ولكنها ما تزال تسمح بوجود أنماط مختلفة من التنظيم والإدارة الداخليين للدولة. وتتميز التغيرات التى شهدها القطاع العام فى الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين، فى جزء كبير منها بمحاولة الحكومة تقليل مسئولياتها عن التوفير المباشر للخدمات، والتحرك قدمًا نحو ما يسمى الآن بدور "الإتاحة". ومن المقترح أن تحل أنظمة الإدارة المستندة إلى السوق محل البيروقراطية التقليدية. ومن أجل فهم البدائل التى عمقها أولئك الذين يدافعون عن حالة "الإتاحة"، فمن الضرورى أولاً تلخيص الصفة التنظيمية للحكومة.

تنظيم الخدمات الحكومية:

توجد سمات مشتركة بين منظمات الخدمة العامة. وترتبط السمتان الأوليان بالتوزيع العمودى والأفقى للعمل. إذ يستند التوزيع العمودى للعمل إلى توزيع هرمى للسلطة والمسئولية، بحيث إن الأشخاص الموجودين فى قمة الهرم لهم الحق فى اتخاذ القرارات التى تسرى على من هم دونهم، ويكونون مسئولين – نظريًا – عن جميع الأفعال التى تقوم بها المنظمة. وفى قمة المنظمة يجب أن يتم التفريق بين السياسيين وكبار البيروقراطيين. ففى مفهوم وبر Weber المجرد للبيروقراطية يقتصر دور الموظفين العاملين على تنفيذ قرارات قادتهم السياسيين، على نحو لا يعكس أى اهتمام من قبلهم. والموظف البيروقراطى مهتم بالتنفيذ العقلانى للغايات التى يقررها الآخرون. ومن الممكن بنفس الدرجة القول إن البيروقراطيين لهم مصالحهم الخاصة التى تختلف عن مصالح من يرعون المؤسسات، وهذا ما أكده منظرو الخيار الحكومى. ويمكن التأكيد – فى المقابل – على أن السياسيين وكبار البيروقراطيين لهم مصالح مشتركة تختلف عن مصالح البيروقراطيين الأدنى درجة فى المنظمة. وغالبًا ما تكون هناك روابط وثيقة بين كبار البيروقراطيين ورجال السياسة، لدرجة أن البعض منهم يرون أنهم يشكلون نخبة مشتركة فيما بينهم (ستوكر وويلسون Stoker and Wilson ١٩٨٦). وأيًا كان شكل العلاقات فى قمة المنظمة، فإن القوة والسلطة تتمركزان هناك فى تنظيم الدولة المألوف.

وينعكس التوزيع الأفقى للعمل فى درجة تخصص العمل، الذى ينقسم إلى وحدات صغيرة تتضمن مهارات محدودة نسبيًا. وكلما كبرت المنظمة، زادت إمكانية التخصص،

ومع نمو منظمات الخدمة العامة من حيث الحجم، ازدادت درجة التخصص. ولقد طبقت أساليب هندسة الإنتاج على نحو متزايد فى مجال الخدمة العامة. ففى أواخر الستينيات وخلال السبعينيات من القرن العشرين، بصفة خاصة، كانت هناك حركة قوية لتبنى دراسة العمل، وأساليب التنظيم والطرق التى استخدمها القطاع الخاص منذ فترة طويلة. والتقنية الجديدة التى بدأت تؤثر تأثيراً كبيراً على الخدمة العامة فى الثمانينيات أسهمت فى زيادة التخصص، وفى تقليص المهارات المطلوبة فى نماذج معينة من النشاط، وخاصة الأعمال الكتابية. (كرومبتون وجو نز Crompton and Jones ١٩٨٤).

وفى نمط بيروقراطية القطاع العام التى تطورت فى فترة ما بعد الحرب، كان كلا التوزيعين الأفقى والعمودى للعمل عاليًا. فقد كان التمييز واسعًا. وكانت النتيجة نشوء منظمات ذات تسلسلات هرمية ممتدة، مستوى الاستقلال الذاتى على المستويات الدنيا فيها محدود. وتدنت عملية اتخاذ القرار الرسمية على أساس حسن تقدير المسؤول إلى أدنى مستوى من خلال الاستخدام الواسع للقواعد والإجراءات، على الرغم من أن حرية التصرف غير الرسمية - كما يبين ليبسكى Lipsky (١٩٨٠) - كانت ما تزال واسعة النطاق. وربما يكون النمط الفعلى لعمل المنظمة قد تحول عن النمط المقصود، لكن التحكم كان بصورة رئيسية من قبل المركز، وكان الاعتماد محليًا على حسن التقدير يجرى على أساس الأمر الواقع وليس من خلال سلطة رسمية.

والسمة الثالثة للأجهزة البيروقراطية التى توفر الخدمات العامة هى كفايتها الذاتية، أى الافتراض القاضى بأنه إذا كان للجهاز البيروقراطى من مهمة يحققها، فإنه ينبغى أن يوظف ما يحتاج إليه من موظفين. ولم يكن معنى هذا أنه يلزم منظمات الدولة أن تكون قادرة على إنتاج كل شىء تحتاج إليه. فمهما كان كبر حجم الجهاز البيروقراطى إلا أنه سوف يكون بحاجة إلى الحصول على سلع وخدمات معينة من خارجه. ولكن الأجهزة البيروقراطية التى توفر الخدمات العامة قامت بتوظيف أولئك الذين يوفرون الخدمات المسؤولة عنها بدلاً من شرائها من هيئات خارجية. وكانت نتيجة ذلك تكون بيروقراطيات حكومية ذات مجالات أنشطة واسعة جداً، توفر الخدمات المباشرة، وكذلك الخدمات المساندة غير المباشرة كالطباعة والنقل. وكلما اتسع مدى الأنشطة التى تقوم بها المنظمة، زاد التنسيق تعقيداً. وطريقة التنسيق فى الجهاز البيروقراطى كانت قائمة على التخطيط والسلطة ومع ازدياد عدد الأنشطة، أصبح ضمان التنسيق أكثر صعوبة.

رابعًا، إن الأجهزة البيروقراطية التى تقدم الخدمات العامة هى منظمات كبيرة نسبيًا. ويرتفع مستوى الأجهزة البيروقراطية للخدمات من خلال كفايتها الذاتية، ولكن كان هناك أيضًا اعتقاد بقيمة الحجم الكبير، بسبب الاقتصاديات المفترضة التى يتصف بها الحجم الكبير. وحجم الجهاز البيروقراطى وكفايته الذاتية عزز أحدهما الآخر؛ وذلك لأن المنظمة التى كانت تحقق الاكتفاء الذاتى يزداد حجمها، ولأن المنظمات الكبيرة كانت أكثر قدرة على اتخاذ قرار الإنتاج المحلى. كما أن الحجم الكبير عزز الحاجة إلى التوزيع الأفقى للعمل، وإلى تزايد التسلسل الهرمى للصلاحيات. وكانت نتيجة ذلك تكون منظمات شديدة التعقيد.

وكانت منظمات الخدمة العامة تميل إلى أن يتم تنظيمها بناء على أسس مهنية. ومحترفو الخدمة العامة كالمدرسين يقومون إلى حد كبير بتنظيم أنفسهم، بالإضافة إلى قدرتهم على التأثير فى السياسة التى يعملون من خلالها. وكانوا جزءًا من الدوائر السياسية التى حددت طبيعة الخدمات التى توفرها الحكومة (رودس ومارش Rhodes and Marsh ١٩٩٢). وإن التفاعل بين التسلسل الهرمى والمهنة أحدث ظاهرتين أخريين اتصفت بهما الأجهزة البيروقراطية التى كانت تقدم الخدمات العامة فى دولة الرفاهية. الظاهرة الأولى تتمثل فى أن التوزيع الهرمى للصلاحيات أوجد سلمًا وظيفيًا. فالمنظمات الكبيرة لها سلالم وظيفية ونظم تحفيزية تجتذب المهنيين. أما الظاهرة الثانية فإن هناك تحركًا عاليًا بين المنظمات، حيث يتبع الأفراد تسلسلاً هرميًا من منظمة إلى أخرى سعيًا وراء الارتقاء الوظيفى. وأدى التحرك إلى نشر القيم المهنية، كما أسهم فى توحيد الداخل. وكان المستوى العالى من المهنية فى المنظمات العامة مصحوبًا برقابة قوية من قبل المنتج، وقبول للقيم والتقاليد المهنية.

وواضحة هى الحجج التى تؤيد البيروقراطية على المستوى النظرى. إذ البيروقراطية تعمل بدون تمييز أو محاباة، وتتعامل مع الحالات المتشابهة بطريقة متماثلة، ومع الحالات غير المتشابهة بطريقة مختلفة. وهى تهدف إلى تحقيق المعاملة المتماثلة، وتتصف بالعقلانية والكفاءة الرسميتين، كونها قادرة على التعامل مع أعداد كبيرة من المهام. ويضمن الطابع الرسمى وإضفاء الطابع الروتينى أن تعمل المنظمة بطريقة مستقلة عن أعضائها، بحيث تتوافر ذاكرة واضحة للمنظمة، ولا يؤدى قدوم وذهاب أعضاء المنظمة الأفراد إلى الإخفاق فى التشغيل. ومن الصعب تصور العالم الحديث بدون بيروقراطية. وكما يقول بيرنهايم Burnheim (١٩٨٨): «سيؤدى إلغاء البيروقراطية فى المنظمات العامة

والخاصة إلى تدمير معدلات اقتصادية مهمة، والتركيز على الموارد اللازمة للمشروعات المهمة، وتراكم المعلومات الضرورية لفهم تأثير السياسة على شتى القطاعات وعلى فترات زمنية كبيرة» (ص٥٢).

وليس من المدهش – ولا من المؤسف تمامًا – أن تصبح السمة المؤسساتية لدولة الرفاهية ذات صبغة بيروقراطية بشكل متزايد، مع نمو مستوى الخدمات المطلوبة منها.

فشل الدولة:

إن الحجج الاقتصادية الإيجابية التى تؤيد توفير الدولة للخدمات من خلال منظمات بيروقراطية كبيرة يمكن الرد عليها بالحجج التى تفيد حتمية فشل الدولة. وهذه الحجج تنبع من عدد من أنماط التفكير الاقتصادى، ومن ادعاءات حول طبيعة قيام المنظمات بوظائفها وحول صناعة السياسات العامة. وأقل الحجج عمومية هى تلك التى تفيد بأن الإطار المؤسساتى الخاص الذى ظهر لتطبيق نشاط الدولة وسياستها يعمل بدون كفاءة، وبأن من المحتم أن ينطوى ذلك على التبذير. أما الحجة الأكثر جوهرية فهى تلك التى صاغها (حايك) Hayek، والتى يؤكد فيها أن أنظمة الإنتاج المخطط سواء أكان إنتاجًا للخدمات العامة أو السلع المصنعة تولد طلبات للمعلومات لا يمكن تلبيتها عمليًا. وتعد مشكلة توافر المعرفة أكثر وضوحًا فى الاقتصاد الذى تسيطر عليه الدولة، كما يقول (نوف Nove ١٩٨٣) عن الاتحاد السوفييتى: «إن كل تجربة الاقتصاديات التى تم تخطيطها تخطيطًا مركزيًا تشير إلى أنه فى ظل عدم وجود آلية للسعر أو للسوق فإن الإدارة المركزية تفتقر إلى المعلومات الحيوية حول الأشياء التى توجد حاجة ملحة إليها، وإلى أن التفصيلات الدقيقة فى معظم الحالات ينبغى اتخاذ قرار بشأنها فى مستويات أدنى، تكون أقرب إلى الموردين وعملائهم» (ص ١٠٥).

والحجة العامة التى تعارض توفير الدولة للخدمات هى أن العمل وفق مبادئ تخطيط بيروقراطية وعقلانية يتطلب من المعرفة والمعلومات والقدرة على صياغة القرارات المبنية على المعلومات قدرًا كبيرًا إلى حد لا يتيح لذلك العمل أن يكون فعالاً. وستكون بيروقراطية الدولة بطيئة الاستجابة.

وتوحى هذه الحجة العريضة أن الدولة لن تكون قادرة على العمل بفعالية إلا إذا نجحت فى محاكاة عمليات السوق. وفى السوق ولو نظريًا على الأقل – يسمح نظام الأسعار

وعمليات *التبادل* بأن يتخذ *الأفراد خيارات فعالة*، تحدد مستويات *الإنتاج*. وتدعو *الحاجة* إلى وجود طريقة ما للتسعير توفر معلومات حول قيمة السلع والخدمات التى تقدمها الدولة. كما تدعو الحاجة إلى وجود نظام للأسعار غير الرسمية (أسعار الظل). ومن الصعب – فى ظل عدم وجود نظام مناسب لتقدير القيم – أن نعرف ما إذا نشاطات الحكومة تنتج أى شىء لا يمكن للسوق أن تنتجه على نحو أكثر فعالية. ولقد طرح العديد من الاقتراحات مثل تقاضى رسوم على الخدمات، واتباع نظام الإيصالات والائتمانات الضريبية لتمكين آليات السوق من العمل فى إطار الدولة. وهذه الحجة تقود إلى استنتاج متناقض مفاده فى ظاهره أن من الممكن النظر إلى نشاط الدولة على أنه أمر تدعو إليه الحاجة، ولكن لكى يكون فعالاً لا بد له من إدخال مبادئ السوق. ومن المؤكد أن هذا هو اتجاه السياسات الحالية التى تهدف إلى إصلاح إدارة الخدمات العامة، وأساس المدخل الذى ينطلق منه أولئك المنادون بأن هناك حاجة إلى إصلاح قيام الدولة بوظيفتها على اعتبار أن الخصخصة التامة غير ممكنة.

الخيار العام:

إن أبسط اتهام موجه للقطاع العام هو أنه مبذر فى استخدامه للموارد، وذلك لأن السياسيين والموظفين الحكوميين ليس لديهم حافز لمراقبة التكاليف. ويقول تشابمان Ghapman (١٩٧٩)، وهو موظف مدنى سابق وأحد كبار مناصرى هذا الرأى: «إنى أكتب عن التبذير بمعناه التقليدى العتيق – وهو التبذير المتمثل فى وجود عشرة رجال فى عمل لا يحتاج سوى إلى خمسة فقط، وفى استخدام الوقود لتدفئة مبانٍ خالية، وفى إنفاق الأموال للإبقاء على الأرض بحالة غير مستخدمة وغير مفيدة. إنه التبذير الذى ينجم عن عدم الكفاءة وسوء الإدارة». بل إن منظرى الخيار العام قد ذهبوا إلى أبعد من ذلك، قائلين بأن القطاع العام سوف يكون عرضة لصور من الإخفاق كامنة فى طبيعته، حتى ولو كان فعالاً من الناحية الفنية. ويؤكد بوكانان Buchanan (١٩٨٦) أن القرارات السياسية الجماعية سوف تنطوى حتمًا على الجوانب الخارجية الخاصة بها: ... أى محاولة لتعديل وضع السوق القائم ، الذى يوجد إقرارُ بتميزه بجوانب خارجية مهمة سوف تولد حلولاً تجسد تلك الجوانب الخارجية المختلفة ولكنها متشابهة تشابهًا دقيقًا مع تلك التى الموجودة سابقًا (ص ١٧٢).

وعالم الخيار العام هو عالم عقلانى من الأساس، يقوم فيه كل فرد بتعقب مصالحه الخاصة بأفضل طريقة ممكنة، حتى عندما تكون النتيجة هى عدم الكفاءة الاجتماعية. وأنماط الدوافع التى تحدد النتائج المترتبة عليها لن يغيرها وجود الحكومة بالمقارنة بآليات السوق الخاصة بالإنتاج والتوزيع. فالسيطرة للمصلحة الذاتية.

ولقد ذكر منظرو الخيار العام ثلاثة مصادر لإخفاق المنظمات الحكومية. أولاً: أنه لا يمكن الفرض بأن السياسيين سوف يطالبون بنمط نتائج القطاع العام الذى يعكس أهم مصالح المجتمع ككل. فالسياسيون لهم مصالحهم الخاصة التى يجرون وراءها، وسوف يكونون عرضة للمطالب والضغوط المتضاربة التى تمارسها عليهم مصالح خاصة. ثانياً: أن البيروقراطية لن تعمل بالضرورة على تنفيذ رغبات السياسيين، حتى وإن كانت رغبات تعبر عن الصالح العام، إذ من المحتمل أن مصالح البيروقراطيين تتعارض مع القيام بذلك. ثالثًا: أنه من غير المحتمل أن البيروقراطيين سوف يتصرفون بفعالية فى إنتاج ما ينبغى إنتاجه، إذ إن من مصلحتهم ألا يكونوا ذوى فعالية. وهذه الانتقادات الموجهة إلى السياسيين والبيروقراطية تؤدى إلى استنتاج مفاده أن الخدمة العامة ستتصف بعدم فعالية تخصيصية، وبإنتاج المزيج غير الصحيح من الخدمات، وبعدم فعالية مجهولة النسبة (ليبنشتين Leibenstein ١٩٦٦، ١٩٨٧)، تتمثل فى إنتاج أقل مما يمكن إنتاجه فى ضوء المدخلات المعطاة.

والضغوط المفروضة على السياسيين واهتمامهم بمصالحهم الخاصة فقط سوف تؤدى إلى عدم فعالية تخصيصية، أى إنتاج مجموعة من المنتجات الأدنى من الحد الأقصى. وسوف يكون لقدرة البيروقراطيين على تفادى الرقابة التى يفرضها السياسيون التأثير نفسه. فالخدمات العامة سوف تكون مبذرة؛ لأن من مصلحة الموظفين الحكوميين ألا يبذلوا فى عملهم جهداً أكبر مما يضطرون لبذله، كما أنهم قادرون على التصرف دون إشراف فعال. ويقال أيضاً إن الحكومة لن تكون فعالة من ناحية ديناميكية فى تطوير التقنية المحسنة وطرق العمل الأفضل، ومن ثم فلن تكون فعالة فى تحسين الإنتاجية؛ لأنها لا تواجه منافسة. وسوف يكون القطاع العام أقل ابتكاراً من القطاع الخاص، وسوف يستهلك نسبة أكبر من الموارد الوطنية؛ وذلك لأن الأفراد لا يحصدون ثمرة التقدم الفنى، ومن ثم فهم يفتقرون إلى الحافز لتحسين طرق الإنتاج. فالإنتاجية تتخلف بالضرورة فى الخدمة العامة (بومول Baumol ١٩٦٧).

وأفضل تحليل نقدى معروف يتناول مدى فعالية القطاع العام، هو ذلك التحليل الذى طرحه نيسكانن Niskanen (١٩٧١)، الذى يقول إن البيروقراطيين سيميلون إلى التوسع فى تقديم الخدمات العامة إلى ما وراء المستوى المفضل اجتماعياً. وتستند مقولة نيسكانن إلى الافتراض الاقتصادى التقليدى بأن البيروقراطيين عقلانيون لهم مصالحهم الخاصة ويعملون على رفع المنفعة إلى أقصى درجة. وهم سوف يحاولون رفع ميزانية المكتب إلى أعلى حد ممكن لأن مكافأتهم الخاصة من حيث ما يتمتعون به من مكانة وقوة، ومن دخل بصفة أخص، ستكون معلقة مباشرة بحجم الميزانية. ولن يكون السياسيون قادرين على منع البيروقراطيين من اتباع السلوك الهادف إلى رفع الميزانية إلى أعلى درجة لها؛ وذلك لأنهم أكثر تشتتًا، ويفتقرون إلى تلك المعرفة التفصيلية المتوافرة للبيروقراطيين. ويمكن للمكتب أن يستخدم احتكاره للمعلومات لكى يؤلب السياسيين الذين يرعونه بعضهم على بعض. ويتمكن نيسكانن بطرحه لافتراضات أساسية معينة - من أن يبين أن البيروقراطيين سوف يميلون إلى أن ينتجوا ضعفى الحد الأقصى من الإنتاج الذى يتطلبه المجتمع. وحجة نيسكانن الرئيسية هى أن البيروقراطية تؤدى إلى عدم فعالية تخصيصية، لكن هناك أيضاً أسس لتوقع وجود عدم فعالية مجهولة النسبة، بسبب نقص الحوافز، حيث إن الأجر لا يرتبط بالإنتاج، وبسبب عدم قدرة السياسيين على مراقبة الأداء بصورة فعالة.

ويوجد الكثير من التوسعات والأشكال المختلفة والانتقادات لما طرحه نيسكانن ضمن تقليد الخيار العام. إذ يقول بريتون ووينتروب Breton and Wintrobe (١٩٨٢) إن المعلومات الأفضل قيمة المتاحة للإداريين البيروقراطيين لن تمثل ميزة دائماً. فالسياسى قد يجد أن من السهل تخفيض ميزانية الدائرة الحكومة إذا كانت النتائج المترتبة على ذلك معروفة بشكل محدود أو يساء فهمها. وسوف يكون من السهل نسبياً بالنسبة لمستوى معين من الحكومة أو مجموعة معينة من البيروقراطيين أن يخفضوا الاعتمادات المالية المتاحة لغيرهم. ولا يمكن معادلة المعرفة بالقوة، فالجهل فى جانب قد يجعل من الأسهل التصرف ضد الجانب الآخر. ويقول أورزيجوفسكى Orzechowski (١٩٧٧) إن البيروقراطيين سوف يميلون إلى استخدام عمليات مزج غير فعالة بين العمل ورأس العمل، مع الميل لطغيان عدد العمال. وعلى النقيض من ذلك يقول دى أليسى De Alessi (١٩٦٩) إن كثافة رأس المال سوف تلقى التفضيل؛ لأنها ستكون ذا تأثير سريع على الإنفاق على المدى القصير، بما يؤدى إلى عدم الكفاءة الفنية. ويؤكد بيكوك Peacock (١٩٨٣) على استهانة الرجل البيروقراطى بالعمل، ولهذا فهو ينتج أقل مما هو ممكن وفق

المدخلات المعطاة. ويقول رولى وإلجين Rowley and Elgin (١٩٨٨) إن موظفى القطاع العام سوف يكون لديهم حافز ضعيف لتقليل النفقات ماداموا - شخصيًا - لن يستفيدوا من أى توفير.

ولا يوجد سوى القليل من الأدلة التجريبية التى تدعم حجج منظرى الخيار العام (لوين Lewin ١٩٩١؛ سيلف Self ١٩٩٣). فالكثير يعتمد على الافتراضات المبدئية. ولقد استعان دنليفى Dunleavy (١٩٩١) بالحجج التى تدعم أسلوب الخيار العام ليبين أنه يُتوقع أن المصلحة الذاتية للبيروقراطيين ستؤدى إلى أنماط مختلفة من التصرف تعتمد على شكل المكتب الحكومى المعنى. فمثلاً المكاتب الحكومية المسؤولة عن تقديم الخدمات سوف تتصرف على نحو يختلف عما تسلكه المكاتب التى تهتم بتحويل الدخل، أو تلك المكاتب التى تتحكم فى إنفاق الآخرين، كالخزانة العامة. ويقل احتمال أن يكون البيروقراطيين مهتمين بخفض الميزانيات، فى حال تحويل تلك الميزانيات إلى مكان آخر. وتظل الميزانية الإدارية الأساسية كما هى. وحتى ولو طرح شخص افتراض أن البيروقراطيين مهتمون بمصلحتهم الذاتية، وسيحاولون تطوير نمط من الإنفاق يخدم مصالحهم ، فليس من الواضح على الفور الشكل الذى ستكون عليه النتيجة؛ لأنه ليس هناك علاقة رتيبة بين منفعة البيروقراطيين، وحجم ميزانية المكتب الإجمالى. ورغم أوجه القصور فى نظريات الخيار العام؛ إلا أنها كانت ذات تأثير فى إعادة تنظيم الخدمات الحكومية.

الخيار العام والسياسيون:

يقول منتقدو الحكومة إن السياسيين سوف يميلون إلى اتخاذ قرارات لمصلحتهم السياسية الشخصية، إلا أن ذلك يقلل من الرفاهية الاجتماعية الإجمالية. ومقايضة الأصوات - أى الربط بين المصالح غير المترابطة كنتيجة للمتاجرة بالأصوات - تحقق منافع للأقليات فى حين تقلل الرفاهية العامة للجميع. ويقال إن السياسيين يتبعون سياسات تنطوى على إنتاج مخرجات مرئية بدرجة عالية، على حساب مشروعات أكثر نفعًا ولكنها أقل وضوحًا. ويجرى تنفيذ المشروعات ذات المكانة العالية كالكونكورد أو سباق الفضاء - وهى فى العادة ذات رؤوس أموال الكبيرة وتعقيد فنى- بصرف النظر عن تكلفتها وقيمة النتائج. وإن محاولة التحكم فى النفقات لا تمنح سوى القليل من الرضا السياسى الإيجابى، ولا تحسن فرص السياسيين. وعلى مستوى أكثر جوهرية، يمكن أن

يقال إن السياسيين يفضلون أنماط الإنفاق التى تعود عليهم - هم شخصياً - بالنفع، مثلاً من خلال التصويت على زيادة كبيرة فى رواتبهم أو سفرهم على نفقة الدولة.

ويقول منظرو الخيار العام إن السياسيين ذوو منظور قصير المدى أو على حد قول الاقتصاديين - لديهم معدل عالٍ من العد التنازلى، وينحصر اهتمامهم فى الفوز بالانتخابات القادمة، والشعور السائد هو أنه من السهل تحقيق ذلك من خلال الوعود بمكاسب فورية بدلاً من مكاسب على المدى الطويل، والبحث عن الأصوات - كما هو مشاع - يقلل الخيار المتاح للناخبين؛ لأن البرامج السياسية للأحزاب سوف تميل إلى الالتقاء عند آراء المنتخب العادى؛ الأمر الذى لا يوفر سوى مساحة محدودة من الاختيار فى السوق السياسى. ومن ثم يصبح البرنامج الديمقراطى محدوداً، مع حرص السياسيين على مصالحهم الخاصة، ومحاولتهم التأكد من بقاء السلطة فى أيديهم.

ويقول ما نكور أولسون Mancur Olson (١٩٨٢) إن البرنامج السياسى سوف يكون متعلقًا بنمط تنظيم مجموعات الضغط فى أى بلد. وسوف يكون دائمًا من الصعب تشكيل مجموعات الضغط؛ لأن من المحتمل أن يكون المجهود الشخصى المبذول فيها كبيراً مقارنة بالنفع الذى يناله كل فرد. وستنشأ مجموعات الضغط تدريجيًا مع مرور الوقت، وستحظى الأنظمة السياسية التى تشهد الاستقرار على المدى الطويل بمجموعات الضغط على نحو أكثر من تلك الأنظمة التى كانت عرضة للقلاقل بسبب الحروب أو أحداث أخرى. وسوف تميل مجموعات الضغط إلى التركيز على مسائل التوزيع بدلاً من الإنتاج؛ لأن عائدات الضغط من أجل إعادة التوزيع لصالح مجموعة معينة سوف تكون دائمًا أكبر من عائدات العمل على زيادة إجمالى المنتجات الاجتماعية. فمن الأرجح أن تهتم مجموعات الضغط بكيفية توزيع العائدات أكثر من اهتمامها بزيادة حجم تلك العائدات. وسوف يكون الاستثمار فى النفوذ ذا عائد أكبر من زيادة الإنتاج. وكلما زاد النظام السياسى استقراراً، ازداد بطء معدل النمو الاقتصادى، حيث يركز البرنامج السياسى على التوزيع بدلاً من الإنتاج. ونتيجة الجمود السياسى الطويل المدى هى التصلب السياسى والركود الاقتصادى مع تزايد نفوذ جماعات الضغط. ويقال إن بريطانيا تمثل مثالاً رئيسيًا فى هذا الشأن، بسبب تاريخها الطويل من الاستقرار السياسى والاجتماعى، رغم أن من الممكن القول إن أداءها المقارن ناتج إلى حد أكبر عن عملية اللحاق بالركب، حيث تحملت بريطانيا عقوبة البداية المبكرة.

المعلومات والتحكم وروح المجازفة:

وثمة إخفاق آخر يعزى إلى البيروقراطيات الحكومية ذات المدى الواسع وهو أن تلك البيروقراطيات لا تنتج ما تعد به، أو ما ينوى المسؤولون السياسيون أن تقوم بتحقيقه. والصورة الضعيفة لهذه الحجة هى أنه يوجد دائمًا فى كل منظمة كبيرة درجة من تسرب التحكم والمعلومات بين شتى مستويات التسلسل الهرمى. وأيًا كانت دوافع الذين يعملون من أجل الدولة، فسوف يكون هناك دائمًا إخفاق فى الاتصال وسوء تفسير. وتجعل المنظمات الكبيرة أيضًا من الضرورى ندب التحكم والمسؤولية، وسوف ينطوى الندب دائمًا على درجة ما من اتخاذ القرار المتروك لتقدير أولئك الموجودين فى المستويات الدنيا فى المنظمة، ومن المرجح دائمًا أن تختلف السياسات كما يتم تنفيذها عن السياسات المقصودة. وكلما كبرت المنظمة، زاد احتمال أن تختلف النتيجة عن القصد الأساسى، بسبب عدد حلقات الربط التى لا بد أن توجد بين من يضعون السياسات، ومن يتولون تنفيذها. ويقول هود (Hood ١٩٧٦) إن هناك حدودًا حتمية للتطبيق؛ لأن متطلبات الإدارة الكاملة مماثلة لمتطلبات السوق الكاملة، وتعادلها فى عدم احتمال أن يتم تحقيقها فى الواقع. فلا بد – مثلاً – من وجود وقت كافٍ لتنفيذ القرارات، واتصالات وتنسيق كاملين. وفى الممارسة تفتقر الإدارة والتنظيم إلى الكمال، وهناك عمليات متأصلة من فشل المنظمة، مثلما أن هناك فشلاً للسوق.

ومن الأرجح أن تنطبق أوجه قصور المنظمات الكبيرة فى المعلومات والتحكم على القطاع الخاص قدر انطباقها على القطاع العام، إلا أن منتقدى الحكومة سوف يقولون إن لها خصائص تزيد من احتمال حدوث إخفاق فى تنفيذ ما تم التخطيط له. وتعمل طبيعة السياسة ذاتها على تشجيع عدم الدقة فى السياسات، فلا يصلح أن يكون المرء شديد لوضوح بالنسبة لما يخطط القيام به؛ لأن هذا معناه أن من السهل التعرف على هذا الإخفاق، وتحميل اللوم بشأنه. ومن المرجح أن يحدث هذا الإخفاق فى تنفيذ سياسة على النحو الصحيح إذا كانت السياسة ذاتها غير واضحة. وثانيًا، فإن من الصعب معرفة ما إذا كان التطبيق الفعال قد تم؛ لأنه لا يوجد مقياس بسيط للأداء. أما بالنسبة لشركة تابعة للقطاع الخاص، فيوجد المقياس النهائى وهو الأداء المالى ومدى الربح. أما القطاع العام – وبالرغم مما جرى من بحث كثير – فقد أخفق على نحو بارز فى إيجاد مجموعة مقبولة من مؤشرات الأداء. وربما يكون البحث عن ذلك غير مُجْدٍ، لأنه سواء أكانت السياسة ناجحة أم لا – على الأقل على المدى القصير – إلا أنها سوف تخضع نفسها

للبناء السياسى (ستيوارت وولش Stewart and Walsh ١٩٩٤). ثالثًا، يمكن أن يقول القطاع الخاص إن هناك مقاييس خارجية ستبين نجاح المنظمة من عدمه، ومثال ذلك أسعار الأسهم فى البورصة، أو النسب المئوية المختلفة للأداء القياسى. هذا، فى حين تميل مقاييس أداء القطاع العام إلى أن تكون داخل المنظمة، وأن تكون بمنزلة ادعاءات بالفضيلة والشرعية أكثر فما هى انعكاسات للواقع (مير وروان Meyer and Rowan ١٩٧٧، برونسون وأولسن Brunsson and Olsen ١٩٩٣).

ويؤكد علماء السياسة ومحللو السياسات أيضًا أهمية القيود المفروضة على المعلومات. وكانت النظرية الأساسية للميزانية المرصودة للخدمات العامة فى السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين هى الازديادية التى لا تتغير الميزانيات وفقًا لها إلا على الهامش. (ويلدافسكى Wildavsky ١٩٦٤). ولم تكن الميزانيات الأساسية تتعرض للهجوم بسبب طبيعة المؤسسات السياسية، والبيروقراطيات الراسخة، ونقص المعلومات، والوقت اللازم للتحليل الشامل. وكان الملاحظ أن البيروقراطيين والسياسيين يستخدمون آليات متنوعة، مثل التلويح بالأكفان للدفاع عن ميزانياتهم ضد أى هجوم. وكان هناك إخفاق فى إعادة تقييم الميزانيات، وإعادة تخصيص الموارد، مراعاة للحاجات والأولويات المتغيرة. وكانت تساق حجة أن عملية صناعة القرار هى نشاط مفكك، يقوم فيه الأفراد والجماعات بتكيف بعضهم مع بعض - أو كما يسميه لند بلوم Lindblom (١٩٥٩) التكيف الفئوى المتبادل - بدلاً من أن تكون عملية منطقية متسلسلة. وما إن يتم إرساء نمط معين من الإنفاق حتى يميل لأن يصبح أمرًا مؤسساتيًا ويستمر من عام لآخر مع قليل من الجدل الذى يثار حوله. وبمرور الوقت تصبح أنماط الإنفاق بعيدة عن أنماط الحاجة. ولوحظ أن الميزانية - فى النظرية الازديادية - هى فى الأساس انعكاس لقرارات ولانتصارات سياسية مضت.

وأخيراً، يمكن القول إن من المرجح أن تكون منظمات الخدمات العامة غير فعالة فنياً، لعدم وجود مقاول. والمقاول هو شخص يتولى تنظيم الناس والموارد المادية من أجل تحقيق الإنتاج. ويجب أن يكتشف المقاول النتائج القيمة، وأن يجمع عوامل الإنتاج الضرورية معًا، وأن يطور العقود المناسبة ويطبقها. ويغامر المقاول بالموارد، ولكنه أيضاً يحصد المكافآت حين يكون الدخل أكبر من التكلفة، مطالبًا بكل ما يتبقى من الدخل بعد الإنفاق. وفى القطاع العام، بسبب عدم وجود فائض يمكن المطالبة به، لا يوجد حافز قوى للبحث عن منتجات جديدة، أو أنماط جديدة من التنظيم أكثر إنتاجية. ومن المحتمل أن

تكون نتيجة ذلك عدم كفاءة مجهولة النسبة وعدم كفاءة ديناميكية. وفى الأعم، يؤكد (دونسير وآخرون .Dunsire et al ١٩٨٨) على أهمية خصائص المنظمة. ويطرحون نموذجًا تحليليًا يتم من خلاله التنبؤ بتغير الأداء وفقًا لدرجة التحكم، ومدى الاحتكار وعدد أهداف المنظمة. ومن المحتمل أن يكون لمنظمات القطاع العام أهداف متعددة وتحكم محدود وخصائص احتكارية، ومن ثم فهى تعانى مشكلاتٍ تتعلق بالكفاءة.

نظرية فشل الحكومة:

إن التفسيرات المختلفة لإخفاق الدولة فى توفير الخدمات قد جُمعت جميعًا فيما يبدو فى نظرية آخذة فى الظهور عن إخفاق الحكومة، تطورت على نحو أكثر وضوحًا فيما قام به وولف Wolf (١٩٨٨). وهذه النظرية هى إلى حد ما أقل تطورًا من الناحية الرسمية من نظريات فشل السوق، ولكنها من نفس الشكل، تؤكد أن الخصائص المتأصلة للعرض والطلب بالنسبة للخدمات الحكومية سوف تؤدى إلى عدم الكفاءة. حيث يؤكد وولف أن الطلب على ما يوفره القطاع العام قد أصبح أكثر إلحاحًا بمرور الوقت. وهناك خمسة أسباب لهذا النمو فى الطلب هى الوعى الزائد للنواحى السلبية فى السوق، والتنظيم السياسى، وهيكل المكافآت السياسية، والتقليل فى الوقت ذاته من وجود رجال السياسة، وعدم المزاوجة بين الأعباء والمنافع. وهو يؤكد أن كل ظرف من هذه الظروف سوف يؤدى إلى الإفراط فى توفير البضائع المنتجة للجمهور.

ومن ثم يسوق وولف حجة أن خصائص الإمداد لدى القطاع العام متميزة. وهناك صعوبة فى تحديد وقياس الناتج، سواء من ناحية المبدأ أو التطبيق. وهناك مشكلات خاصة فى تقويم الجودة. ثانيًا: إن توفير السلع للقطاع العام يقع فى أيدى هيئة احتكارية يدعمها القانون، ولهذا فإن السوق ليست مثار خلاف. وثالثًا: إن تقنية الإنتاج غير مستقرة فى أنه ليس من السهل تحديد العلاقة بين المدخلات والمخرجات. وينصب اهتمام جزء كبير من القطاع العام على إنتاج الخدمات الذى يوجد فيه مشكلات متأصلة فى تعريف تقنيات الإنتاج والسيطرة عليها. وأخيرًا: يسوق وولف حجة عدم وجود "نتيجة نهائية" فى القطاع العام، وعلى عدم وجود آلية لإنهاء السياسات الحكومية غير الناجحة.

ويؤكد وولف أن خصائص العرض والطلب للسلع والخدمات فى القطاع العام سوف تؤدى إلى إخفاقات منهجية غير متعلقة بالسوق. فأولاً: إن الآليات التى تعمل على التوازن بين العرض والطلب للخدمات العامة ضعيفة؛ وذلك لأنها "عملية سياسية فى

الأساس، تتميز بالفتور والمعوقات والتحالفات المؤقتة وتبادل الخدمات، إلى آخر الخصائص المشوشة التى يتميز بها السلوك السياسى" (ص ٦٢). ويفرق وولف بين أربعة أنواع من الفشل غير المتعلق بالسوق. فهناك – أولاً – فصل بين التكاليف والإيرادات، بسبب صعوبة تحديد التكلفة الدقيق، وحقيقة عدم وجود تبادل فى السوق. وثانيًا – وبسبب افتقار منظمات القطاع العام إلى المقاييس الموضوعية للأداء – لابد لها أن تستعيض عنها مقام بمقاييسها الخاصة، والتى أسماها وولف تسمية فيها شىء من التضليل وهى المسائل الداخلية. ولا تحمل هذه المقاييس بالضرورة أية علاقة بالصالح العام. أما النوع الثالث للقطاع العام فهو تولد المسائل الخارجية المشتقة، أى الآثار الجانبية غير المتوقعة الناتجة عن السياسات العامة. والنوع الأخير الذى ينجم عن تدخل الحكومة فى الاقتصاد هو عدم المساواة فى التوزيع، وخاصةً فى توزيع السلطة والامتيازات، حيث يتمتع السياسيون والبيروقراطيون وأولئك الذين يحابونهم بالامتيازات.

ولقد ساق لوجراند Le Grand (١٩٩١) حجة أن نظرية الفشل الحكومى التى طرحها وولف ليست جيدة التحديد بشكل خاص، ولا هى دقيقة فى وصفها للمنظمات التى تقدم الخدمات العامة. ومن الصعب القول إن جميع إخفاقات الحكومة المحتملة التى حددها وولف كامنة فى تشغيل القطاع العام، على النحو الذى تتبع فيه صور إخفاق السوق تحليليًا من النظرية الكلاسيكية التقليدية. وكما يقول لو جراند: «من الضرورى إعادة تأكيد أن دراسة إخفاق الحكومة لا تعنى ضمنيًا أن الحكومات تخفق دائمًا، أو أن السوق ينجح دائمًا. ومسألة ما إذا كانت صورة معينة من صور التدخل الحكومى تولد عدم كفاءة أو عدم مساواة أكثر مما لو أن هذا التدخل لم يقع هى مسألة تجريبية، وليست على الإطلاق مسألة مدعمة بالأدلة دائمًا. فالحكومات تنجح أحيانًا – وتلك حقيقة ينبغى ألا تغيب فى وهج الأضواء الساطعة للسوق».

وإذا كان الأمر، كما يؤكد أولئك الذين نادوا بإصلاح تنظيم الخدمات العامة وإدارتها وفق المبادئ المعمول بها فى السوق، هو أن كفاءة القطاع العام يمكن أن تزيد، فمن الواضح أن نمط الإخفاق ليس متأصلاً فى النشاط الحكومى. ولا يبدى وولف سوى القليل من الاهتمام بتأثير الصورة التنظيمية وهيكل المؤسسة على أداء القطاع العام. وقد بنيت البرامج الحديثة لإصلاح إدارة الخدمات العامة فى بريطانيا والبلدان الأخر على الفرض أن من الممكن ألا تخفق الحكومة إذا كانت تقوم بعملها فى إطار تنظيمى ومؤسساتى سليم.

الخلاصة:

تزداد القناعة بأن الطريق إلى الكفاءة فى إدارة الخدمات العامة يتمثل فى فصل مسؤولية توفير الخدمات العامة عن مسؤولية إنتاجها (كولدارى Koldarie ١٩٨٦؛ سافاس Savas ١٩٨٧). فالحكومة قد تحمل على عاتقها مسئولية التأكد من إنتاج خدمات معينة، لكن تقوم بذلك باستخدام منتجى القطاع الخاص أو المنتجين المتطوعين، بمنحهم حق الامتياز - مثلاً - أو طرح المناقصات. ويفرق سافاس (١٩٨٧ ص ٦١) بين الإعداد لتقديم خدمة ما، والإنتاج الفعلى لها: «إن الفارق بين توفير أو اتخاذ التدابير لتوفير خدمة ما وإنتاجها هو فارق عميق. إذ هو يقع فى قلب مفهوم الخصخصة بأكمله، ويضع دور الحكومة تحت المجهر. فالحكومة هى بصورة أساسية المعد أو المورد للعديد من السلع الجماعية - أى أنها أداة وسيلة المجتمع لتقرير ما سوف يتم بشكل جماعى، ولمن سيوفر ذلك الشىء، وإلى أية درجة، أو عند أى مستوى من الإمداد، وكيفية الدفع. أما إنتاج الخدمة فهو مسألة منفصلة. فالحكومة التى تقرر تقديم خدمة بنفقة جماعية ليست مضطرة أن تنتجها مستخدمة معدات حكومية وموظفين حكوميين».

إن هذا النموذج للدولة المفوِّضة هو المتبع فى بريطانيا، وفى الدول الأخرى إلى حد ما.

والاحتكار ليس بحاجة إلى أن يكون مشكلة. ويقول فايننج وفايمر Vining and Weimer (١٩٩٠) إن الصورة المناسبة لتنظيم إنتاج وتقديم الخدمات العامة إنما تعتمد على منافسة السوق، وليس ببساطة المنافسة بداخله. ويعد السوق قابلاً للمنافسة وفقًا لما يقوله بومول وزملاؤه Baumol and his colleagues (١٩٨٢)، إذا كانت تكاليف الدخول والخروج منخفضة، لأن هناك تكاليف قليلة لا يمكن تجنبها. وحتى ولو كانت السوق أكثر فعالية حين يتم تشغيلها بطريقة الاحتكار، بسبب - مثلاً - أن هناك تكاليف تنخفض باستمرار بازدياد مستوى الإنتاج، فقد تكون ذاتها ماتزال موضع منافسة. ومن ثم يقول فاينج وفايمر (١٩٩٠) إنه: «إذا لم يكن الإمداد تنافسيًا مع وجود تمويل عام، إذن فالحكومة نفسها تقوم بإنتاج السلع. أما إذا كان الإمداد تنافسيًا مع وجود تمويل عام، إذن فالحكومة سوف تنتج السلع من خلال إبرام العقود». وإمكانية فرض رقابة حكومية من خلال العقود والأنظمة والآليات الأخرى تفتح فرصة مغرية لاستغلال آليات السوق من خلال سياق الرقابة العامة، ومن ثم كسب منافع الحكومة والسوق معًا. والكثير مما جرى من تغيير حديث فى إدارة الخدمات العامة انطوى على محاولة كسب ميزات آليات السوق، مع الاستمرار فى العمل ضمن القطاع الخاص.

وتوجد خمسة مداخل رئيسية تبنتها الحكومات المهتمة بإصلاح إدارة القطاع العام من الداخل، مع المقارنة بالخصخصة التامة، وهى: إدخال نظام دفع المستهلك رسومًا لقاء الخدمات، وفتح الخدمات للعروض التنفسية فى المناقصات أو إخراج العمل على أساس تعاقدى، وإدخال الأسواق المحلية، وتطوير الرقابة المالية، وإنشاء أجزاء من المنظمة على أساس هيئات. ولقد استخدمت رسوم المستخدم على نحو قليل نسبيًا فى إدارة الخدمات العامة، لكن استخدامها يتم الآن على نحو أوسع. وكانت المناقصات والعقود التنافسية هى أكثر المداخل التى تم استخدامها فى محاولة لتطوير آليات السوق شيوعًا، إذ إنها تستخدم على نطاق واسع فى خدمات الحكومات المحلية، والخدمات الصحية، وخدمات الحكومة المركزية. والولايات المتحدة وأجزاء من أوربا - على سبيل المثال - استخدمت منذ فترة طويلة نظام التعاقد لخدمات معينة. ولم تبدأ الأسواق الداخلية فى التطور بمعدل كبير إلا فى الآونة الأخيرة، وخاصةً فى الخدمات الصحية الوطنية. ولقد تم اللجوء إلى تطوير الرقابة المالية فى جميع مرافق الخدمات العامة، ولكن ربما تكون الحالات الأكثر تحديداً هى المحاولات التى تجرى فى عدد من البلدان لنقل التحكم فى الميزانيات إلى المدارس. وكان فصل السياسة عن إدارة وتوفير الخدمات يومًا بيوم موجوداً منذ فترة طويلة فى حالات معينة، فى الحكومة المركزية السويدية على سبيل المثال، ولكن يجرى الآن تطويره منهجيًا بوصفه الطريقة الرئيسية لتغيير طبيعة الخدمة المدنية فى بريطانيا، بل على نحو أكثر منهجية فى نيوزيلندا من خلال إنشاء هيئات من أجل تقديم الخدمات التشغيلية.

وآليات السوق المختلفة والمستخدمة فى الخدمة العامة ليست مستقلة تمامًا بعضها عن بعض. ففى حالة الحكومة المحلية فى بريطانيا، هناك جمع بين تقديم العروض التنافسية للخدمات وإنشاء الأسواق المحلية والميزانيات المفوض بها. ولو فاز موظفو السلطة المحلية بحق القيام بأنواع معينة من العمل على أساس تنافسى، فيجب عليهم إذن تشغيل العقد الداخلى على أساس السوق. وتتبع الأسواق المحلية بالضرورة صورة ما من الآلية الداخلية للتسعير والرسوم. ويمكن الجمع بين شكل تطوير هيئة تنفيذية للوكالة مع تشغيل السوق المحلية، على أن يتضمن بالضرورة شيئًا من نقل السلطة. والمقصود من كل آلية من هذه الآليات بصفة عامة هو توفير حافز أكبر للمديرين على الإدارة، والتأكد من قيام السياسيين بلعب أدوارهم بكفاءة. واستخدام آليات السوق لإدارة القطاع العام يختلف من حالة لأخرى فى كل بلد، ومن بلد إلى آخر. ففى قارة أوربا - على سبيل المثال - لم يستخدم تقديم العروض التنافسية إلا على نحو قليل نسبيًا، بالرغم من استخدام

التعاقدات على نطاق واسع. وفى نيوزيلندا هناك تركيز كبير على فرض الرقابة المالية، وتطوير آليات المحاسبة المناسبة. وتقدم بريطانيا الحالة النموذجية من إدخال صيغة السوق فى أن جميع طرق التغيير تم اتباعها، ويجرى استخدامها على نحو أكثر منهجية مما هو عليه فى البلدان أخرى.

وإدخال آليات السوق فى إدارة الخدمة العامة ينطوى على أكثر من مجرد نمو مدخلٍ مديرى إلى القطاع العام. فمن المؤكد أن نزعةً مديرية تتطور، ولكنها تعود إلى بدايات توفير الحكومة للخدمات بمعدل كبير. ففى الولايات المتحدة الأمريكية – على سبيل المثال – كانت الحركات نحو النزعة المديرية فى الحكومة المحلية جزءًا من المحاولات المبكرة لإصلاح الحكومة المحلية على نحو أكثر تعميمًا (ديرلاف Dearlove ١٩٧٩). ولقد قوى الاهتمام بتطوير النزعة المديرية منذ منتصف الستينيات من القرن العشرين فما بعدها. ولكن لم يبدأ ظهور نظرية عملية منهجية تتناول تطوير الإدارة، بوصفه مدخلاً بديلاً لإدارة القطاع العام، سوى فى العقد الماضى. وتختلف هذه النظرية عن الحركة المديرية السابقة التى استندت إلى تطوير مدخل مؤسساتى جديد، يعتمد على إدخال مبادئ السوق. وتعتبر المداخل الجديدة القائمة على السوق على أنها تمكن الحكومات من كسب ميزات المداخل القائمة على السوق، مع تجنب إخفاقاتها.

٢- السوق بديلاً:

يزعم مؤيدو استخدام آليات السوق لإدارة الخدمات العامة أن تلك الآليات سوف تساعد على التغلب على بعض إخفاقاتها المتأصلة، حيث يقال إن المشكلة الجوهرية تكمن فى تحفيز أولئك العاملين بالقطاع العام، وفى صعوبة مراقبة الأداء والسيطرة عليه. ويوجد فى الحكومة ميل لا مفر منه إلى عدم الفاعلية، وفقًا لتلك الحجة، لعدم وجود الحوافز الموجودة فى السوق. ويقول منتقدو الحكومة إنه سوف يكون هناك ميل لدى الموظفين الحكوميين إلى تجاهل الإمكانيات التقنية لخفض التكاليف أو رفع الإنتاجية أو تحقيق الاقتصاديات القياسية أو إلى عدم الاستفادة الكاملة منها. فهم ينظرون إلى تكاليف التغيير على أنها عالية، وإلى إحداث التغيير على أنه أمر شاق. ولن يكون نقص الحوافز مشكلة كبيرة إذا كان من السهل مراقبة أداء العاملين فى القطاع العام، حيث من الممكن عندئذ أن تفرض المكافآت والعقوبات لتحفيز الأداء أو المعاقبة على الإخفاق. ومن الأغراض الأساسية للتغييرات المؤسساتية التى يتم إدخالها أن تكون الأغراض أوضح والمقاييس معرفة تعريفًا موضوعيًا، وأن تكون هناك مداخل أكثر وضوحًا، لتقويم المدى الذى تتحقق فيه تلك الأغراض، مع ربط الدفع والمكافأة بالناتج. وتهدف المحاولة إلى إدخال مبادئ السوق التى تعمل فى القطاع الخاص إلى القطاع العام.

ويتمثل التطوران الرئيسيان اللذان حدثا فى إدارة الخدمات العامة فى السنوات الأخيرة فى تطور الأسواق وإدخال عنصر المنافسة. وإن كان هناك مشكلات عملية ونظرية تتعلق بنموذج السوق المقترح. ولا يمكن توقع أن يخلو التحرك إلى تشغيل العمليات التنافسية القائمة على مفهوم السوق من أجل إدارة الخدمات العامة من المشكلات. إذ هو يتضمن تغيرًا جوهريًا فى الهيكل المؤسساتى، وستكون هناك حاجة إلى عملية واضحة من بناء مؤسسة تعالج الصعوبات الموجودة. ولن يكون التحرك نحو أسواق حرة لا تخضع للأنظمة شبه الأسواق، بل هو فى اتجاه ما يسميه (لوجراند Le Grand ١٩٩١) شبه الأسواق، التى تحكمها قواعدها وإجراءاتها الخاصة. وإدخال مفهوم السوق والمنافسة لن يتغلب بسهولة على بعض المشكلات المتأصلة فى طبيعة تعقيد الخدمات والمنتجات التى يتم تقديمها فى القطاع العام، أو المشكلات التى تنشأ عند كتابة العقود ومتابعتها. والواقع أنه كلما أصبحت المنتجات والخدمات أكثر تعقيدًا، تُطرح هذه القضايا فى القطاع الخاص، وتؤدى إلى حدوث تلك التحولات فى صيغ السوق والعقود (بست Best ١٩٩٠، كليج Clegg ١٩٩٠). فمثلاً، من الشائع بصورة متزايدة أن تتعاون

الشركات، لا أن تتنافس فقط، وأن تبتعد عن صيغ التعاقد الجامدة. وإذا لم يتخذ الحذر اللازم، فسوف يجد القطاع العام نفسه (وليس هذا للمرة الأولى) يطبق مداخل إلى الإدارة فى الفترة نفسها بالضبط التى يهجر فيها القطاع الخاص تلك المداخل بوصفها غير فعالة. ومن أجل فهم القضايا والمشكلات المتضمنة فإننا سوف نحتاج إلى النظر فى التطورات الأخيرة التى طرأت على القانون والاقتصاد ونظرية التنظيم. وفى النصف الثانى من هذا الفصل، سوف ألخص القضايا والموضوعات الرئيسية التى تنشأ عند تحليل شبكة الأسواق والمنافسة، وسأبنى على ذلك لمناقشة تأثير هذا كله على الإدارة.

الاقتصاد والقانون والتنظيم:

التغير المؤسساتى:

إن محاولات تغيير إدارة الخدمات العامة كانت تميل بصورة تقليدية إلى التركيز على إعادة التنظيم الهيكلى، أو إدخال أساليب وعمليات جديدة، تهدف إلى مثل إعادة التنظيم الهيكلى للأقسام أو تطوير عمليات التخطيط. وإدخال عمليات السوق والمنافسة إنما يتطلب حدوث تغير أكثر جوهرية فى تشغيل الخدمات العامة؛ وذلك لأنه ينطوى على حدوث تغير فى الإطار المؤسساتى. وليس المقصود من التغيرات تبديل الهياكل والأطر التنظيمية التى يقوم العاملون بالقطاع العام بأداء مهامهم من خلالها، بل المقصود هو تبديل الأعراف والقيم والمعتقدات السائدة التى يعملون بها. والهدف هو إدخال القيم الجديدة للنزعة المديرية فى أعمال المقاولات. وكما يقول جون ميجور John Major (١٩٨٩): «يستند مدخلنا إلى الخدمات العامة إلى الاعتقاد بأن أولئك الذين يعملون فى تلك الخدمات ينبغى أن يصبحوا إلى أقصى حد ممكن مشاركين كاملين فى الاقتصاد الأكثر تنافسيةً وإلحاحًا، الذى يحيط بهم الآن، وسوف يكونون أقل عزلة عن المخاطر والقلق الاقتصاديين. ولكن سوف تتوافر لهم إلى أقصى حد ممكن فى الخدمات ذات العنصر الاحتكارى القوى نفس الفرص والحوافز والمسؤوليات من أجل الفاعلية والنجاح كما فى أى مجال آخر فى الاقتصاد».

وينظر إلى الإطار المؤسساتى الجديد القائم على السوق والذى يتم تطبيقه على أنه يؤدى إلى تغيير فى القيم والاتجاهات المرغوبة. ومن المؤمل ألا يقوم مديرو القطاع العام بمجرد تشغيل أنظمة مختلفة، وإحداث هياكل مختلفة، بل وأيضًا أن يتصرفوا ويفكروا بأسلوب جديد.

ولقد أقر رجال الاقتصاد وعلماء السياسة والمؤرخون الاقتصاديون بصورة متزايدة بأهمية المؤسسات السياسية والاجتماعية فى تغذية أنماط معينة من العمل ومجموعات من المعتقدات. ويؤكد مارش وأولسون Marsh and Olsen (١٩٨٩) مثلاً أهمية تناول أثر المؤسسات فى فهم طريقة الأنظمة السياسية السارية، كما يبين نورث (١٩٩٠) التطور الذى شهده تاريخ الاقتصاد من منظور التغير المؤسساتى، والطريقة التى تسهم بها المؤسسات المختلفة فى تحقيق الاستقرار. ولقد قام طلاب نظرية المنظمة (باول ودى ماجيو Powell and Di Maggio ١٩٩١) بتحليل الطريقة التى تعمل بها العوامل المؤسساتية داخل المنظمات فى تغذية اتجاهات واعتقادات وأنماط عمل معينة.

ويحدد نورث المؤسسات بأنها: «قواعد اللعبة فى مجتمع ما، أو هى - بشكل أكثر رسمية - القيود ذات الطابع الإنسانى التى تصوغ التفاعل الإنسانى. وبالتالى فهى تضع هيكل الحوافز فى التبادل البشرى سواء أكان سياسياً أم اجتماعياً أم اقتصادياً. والتغير المؤسساتى يصوغ الطريقة التى تتطور بها المجتمعات عبر الزمن، ومن ثم فهو المفتاح إلى فهم التغير الاقتصادى». وتوفر المؤسسات هياكل لكل من السلوك والفكر، وتقودهما معاً إلى الاستقرار والتغير. ويعد إنشاء مؤسسات جديدة طريقة قوية لتغيير الأسلوب الذى سوف تعمل به الخدمة العامة. وليس من السهل تغيير المؤسسات؛ وذلك لأن أى تغير يحدث سوف يقاومه أولئك الذين ينتفعون من النمط المؤسساتى القائم، ولأن المؤسسات لا توجد فقط على أنها أنظمة خارجية من القيود، ولكن أيضًا على أنها أنماط داخلية من المصالح والقيم. ولن تكون المقاومة واضحة فقط، ولكنها سوف تكون أيضاً غير مقصودة فى أن الناس سوف يعملون على أساس مجموعة افتراضات مسلم بها حول الطريقة المناسبة لإدارة المنظمات.

ولقد فرّق توشمان وآخرون (توشمان وروماناللى Tushman and Romanelli ١٩٨٥) بين صورتين للتغير فى المنظمات، وهما التقارب وإعادة التوجه. ففى حالة التقارب، يحدث التغيير على المدى الطويل، ويشمل أنماطًا بطيئة وثابتة من التطوير الارتقائى. أما النمط الأساسى لهيكل المنظمة وثقافتها فلا يتغير، وإن كان هناك تطوير تدريجى للتماسك الداخلى داخل المنظمة. ومن ثم فالتناسب بين أجزائها المختلفة يصبح أكثر بروزاً. وتلتقى المنظمة عند ما يسميه المنظرون " النماذج الأصلية " (ميلر وفريسن Miller and Friesen، ١٩٨٤، هيننجز وجرينوود Hinings and Greenwood ١٩٨٨) ذات القيود وأنماط العمل المؤسساتية الراسخة والمدخلة. وفى فترات إعادة التوجه، تتغير الشخصية الجوهرية للمنظمة، ويشمل ذلك التغير الجذرى فى الهياكل والقيم التنظيمية. والتغير

سريع وممزِّق. فالتفاهمات وأنماط السلوك فى المؤسسة تضعف على نحو منهجى. وتنطوى إعادة التوجه على ثورة وليس على تطور. ولقد كانت التطورات التى شهدتها الخدمة العامة فى الستينيات والسبعينيات تغيرات تقاربٍ من نواحٍ عديدة، وأصبحت الصورة البيروقراطية أكثر وضوحًا ورسوخًا. ومن الواضح أن الخدمة العامة فى بلاد كثيرة تمر الآن بمرحلة من التغيير السريع التى تعنى إعادة توجه كبير لصورتها المؤسساتية الأساسية. والتعارض بين التقارب وإعادة التوجه يعكس جانبين لعمل المؤسسات، وهما الطريقة التى يسهمان بها فى الاستقرار، والتى يحدثان بها أيضًا إمكانية التغيير.

وتوجد ثلاث ملامح حاسمة لنمط التغير المؤسساتى فى إدارة الخدمة العامة التى نهتم بدراستها. فأولاً: إنه يشتمل على مكون اقتصادى فى التركيز على المفاهيم التقليدية للمنافسة والأسعار والأسواق. وثانيًا: إنه يشتمل على إدخال مفهوم التعاقد بما يحمله من دلالة قانونية واجتماعية. وثالثًا: إنه يشتمل على تغير فى الشخصية المؤسساتية للخدمة العامة؛ لأنه ينطوى على خروج عن تقليد المنظمات الحكومية البيروقراطية المكتفية بذاتها. وهناك تحرك نحو نظام للإدارة قائم على الشبكة، وليس على المنظمات المتكاملة.

الحجج الاقتصادية:

تكاليف المعاملات:

تشكل الأسواق والتخطيط خيارين فى المدخل إلى تنسيق الأنشطة الاقتصادية. وينطوى الأول على المبادلات المرتكزة على آلية الأسعار، التى تمثل الوسيلة لتوفير المعلومات عن الاختلافات فى وضع قيمة سلع معينة، وبالتالى فى طلب تلك السلع وتوفيرها. ويكيف الناس أفعالهم فى السوق معتمدين على المعلومات التى يحصلون عليها من خلال نظام الأسعار، وهذه الأفعال سوف تسهم بالتالى فى تعديل الأسعار. وقيمة آلية الأسعار – طبقًا لقول حايك Hayek (١٩٤٤ ص٢٧) – هى أنها: «... أفضل، ليس لأنها فى معظم الحالات هى أكثر الطرق المعروفة كفاءةً فحسب، بل لأنها كذلك الطريقة الوحيدة التى يمكن لأفعالنا أن تتكيف فيما بينها من خلالها دون تدخل قسرى أو عشوائى من السلطة. ومن المؤكد أن إحدى الحجج الرئيسية التى تدعم المنافسة هى أنها تستغنى عن الحاجة إلى "الرقابة الاجتماعية الواعية" وأنها تمنح الأفراد فرصة تقرير ما إذا كانت

التوقعات بالنسبة لمهنة معينة كافية للتعويض عن المثالب والمخاطر المتعلقة بها». وتنتج السوق نتائج منسقة بدون عمليات تنسيقية واعية. وفى المقابل يشتمل التخطيط على تخصيص السلطة للموارد لأغراض محددة، وعلى استخدام عمليات تنسيق واضحة. وكل النظم السياسية خليط من مبادئ السوق والتخطيط المنظم المستند إلى السلطة، إلا أن المزيج المؤلف منهما يختلف اختلافًا كبيرًا.

ولقد تناول وليامسون Williamson (١٩٧٥، ١٩٨٥) القضية العامة للكفاءة النسبية فى استخدام آليات السوق بدلاً عن الأشكال البيروقراطية للمنظمة. والأساس الذى يستند إليه رأيه هو أن أكثر أشكال المؤسسات فائدة سوف تعتمد على مستوى تكاليف التعاملات، وهى التكاليف المتضمنة فى القيام بمقايضات، وعلى سبيل المثال تكاليف كتابة العقود ومراقبتها. وقد تكون تكاليف التعاملات عالية، حين تكون عملية المقايضة صعبة أو معقدة، مثلاً إذا كان يجب إعداد عقود مفصلة أو إدارتها، أو إذا كان من الصعب تقويم جودة المنتجات. وفى هذه الظروف، فإن المنظمة ذات الشكل الهرمى قد تكون أكثر فاعلية من عمليات السوق. والأنماط المؤسساتية - طبقًا لوليامسون - سوف تميل إلى أن تتطور على نحو يقلل من تكاليف التعاملات إلى أدنى حد ممكن، بما يجعل المنظمة أكثر ملاءمة فى بعض الحالات، والأسواق فى البعض الآخر. ويقول وليامسون بأن تحديد ما إذا كانت الأسواق أو المؤسسات الهرمية أكثر فاعلية، يعتمد على عدد من العوامل: عدم التأكد والتعقل المقيد، والتعقيد، والانتهازية، وتحديد الأصول.

ويشير مستوى عدم التأكد إلى المدى الذى يكون من الممكن عنده التنبؤ بالظروف المستقبلية بدقة، ويشير التعقل المقيد فتشير إلى أى حدود قدرات الأفراد على الحساب والتحليل. وكلما تعاظم عدم التأكد والتعقل المقيد، تزداد صعوبة القياس بالتعاملات فى السوق، لأنه سوف يكون من الصعب تطوير الاتفاقيات التى تتناول الاحتمالات بصورة مناسبة. ولو أن هناك معرفة تامة بالمستقبل وتعقل غير مقيد، لكان من الممكن كتابة عقود تضع فى الاعتبار كل احتمال ممكن. وستتحول العقود كما يقول وليامسون إلى خطط، أما حين ترتفع مستويات التعقل المقيد وعدم التأكد فمن المحتمل أن تكون هناك صور مختلفة وإعادة مفاوضات مستمرة. وفى ظروف كتلك، سوف يكون للتسلسل الهرمى ميزة على الأسواق، لأن أصحاب السلطة فى المنظمات سوف يكونون قادرين على التفاعل مع الأحداث غير المحتملة وذلك بتغيير نمط عمل المنظمة. وسوف يكون التكيف أسرع وأقل تكلفة؛ لأنه يمكن أن يتم بدون مفاوضات رسمية، كما يمكن أن يكون أبعد مدى. وعقد

العمالة أكثر مرونة من العقود التقليدية، التى تعد عادة من أجل المقايضة فى السوق؛ لأن العقد يكون أكثر مرونة بما يسمح للمنظمة بممارسة سلطتها لتغيير عمل الموظفين.

والميزات النسبية للأسواق والتسلسلات الهرمية سوف تتأثر أيضًا بدرجة الانتهازية الممكنة وبالدرجة يوجد فيها احتمال أن تتعرض للاستغلال. وتنطوى الانتهازية على "البحث عن المنفعة بمكر"، وهذا هو الفرض التقليدى بأن الأفراد يسعون وراء مصالحهم الذاتية على حساب الآخرين. وعندما يكون لطرفى عقد ما قدرة متفاوتة فى التوصل إلى المعلومات، أو يكون أحدهما أقوى من الآخر، من ناحية الثروة مثلاً، فإن من الممكن أن يكون الطرف المتميز قادرًا على استغلال الآخر، من خلال خرق بنود العقد مثلاً، وهو يشعر بالاطمئنان لمعرفته أن الشريك الضعيف لا يستطيع فعل الكثير حيال الأمر. وتكون الانتهازية ممكنة أيضًا من خلال إعطاء صورة خاطئة عن النوايا بصورة منتظمة. فإذا كان بوسعى إخفاء مصالحى الحقيقية والطريقة التى سوف أتصرف بها فعلاً، فقد أكون قادرًا على استغلال الآخرين الذين ليس لديهم وسيلة لاختبار مدى صحة ما أقوله، أو كيفية تصرفى. وليس بالضرورة أن يتصرف كل أطراف معاملة تجارية ما على نحو انتهازى، ولكن بدون معلومات كاملة لن يكون من الممكن التمييز بين من هم جديرون بالثقة من ذوى الالتزامات المضللة.

وتزداد مخاطر الانتهازية حين يكون عدد الذين يتقدمون للصفقات قليلاً، وذلك حين يكون هناك منافسة غير كاملة فى الأسواق، لأنه يكون من الصعب إسقاط أولئك الذين تصرفوا بطريقة انتهازية فى الماضى عند تجديد الاتفاقيات. وحتى لو كنت تعرف أن من المحتمل أن يتم استغلالك، قد لا يتوافر لديك سوى خيار ضئيل غير التعاقد مع الطرف الذى يحتمل أن يستغلك. ويجب افتراض وجود الانتهازية لدى أعضاء منظمة ما، ولكنه من الأسهل بالنسبة للمنظمة ككل أن تتحكم فى مدى تحقيق أعضائها للمنافع، وأن تفرض العقوبات على كل سلوك غير مقبول، وأن تؤثر فى ثقافة المنظمة وقيمها على نحوٍ قد يقلل من الانتهازية.

أما تحديد الأصول فينشأ حينما يجب على منتج السلع أو الخدمات أن يستثمر فى معدات أو معارف أو مهارات خاصة لا يمكن استخدامها لأغراض أخرى. وهذا يؤدى إلى موقف من الاحتكار. فما أن يتم الاستثمار حتى يصعب على المشترى أن يتعامل مع موردين بدلاء، أما الشخص الذى قام بالاستثمار فيكسب شبه احتكارية. وقد لا يكون السوق تنافسيًا بسبب تحكم المورِّد الحالى فى الموارد الضرورية. وأيضًا، فقد يواجه

البائع سوقًا محدودة لأن المشترى هو الوحيد الذى يشترى منتجات الأصول المخصصة. ويميل العديد من النشاطات الحكومية للاتصاف بالاحتكار المزدوج بسبب الطبيعة الاحترافية العالية للعديد من الخدمات العامة. ويقول وليامسون إن من المفيد للمنظمة أن تمتلك الأصول الأكثر تخصصًا أو تشغلها؛ لأنها (أى المنظمة) تتجنب أن تكون رهينة لأولئك الذين يتحكمون فى الأصول، ولا تكون مضطرة لمواجهة تكاليف المساومة المتضمنة فى الاحتكار الثنائى.

وتفيد حجة وليامسون أن الأسواق لن تخفق فحسب للأسباب التى أدت إلى نشوء توفير الدولة للخدمات، ولكن بسبب تكاليف التعاملات كذلك. فالأسواق لن تتوصل إلى التوازن على نحو فورى وتام وستحدد بينة المعلومات وطبيعة الأصول ما إذا كانت السوق وسيلة فعالة لإجراء التعاملات أم لا. ومن ثم ينظر إلى المؤسسة لا كوسيلة للإنتاج، بل كنظام حاكم. وحيث تخفق الأسواق بسبب التكاليف العالية للمعاملات، يكون من المحتمل أن تصبح المنظمات ذات التسلسل الهرمى أكثر فعالية. وإذا كانت تكاليف المعاملات صفراً، إذن فسوف يختفى العديد من المشكلات الناجمة عن فشل السوق، وبصورة خاصة المشكلات الخارجية، باعتبار أن الوصول إلى اتفاقيات تعويضية مناسبة بين الفائزين والخاسرين سيكون بلا تكلفة، ويكون بوسع الاتفاقيات الخاصة حل المشكلات. وكما سنرى – عمليًا – فإن الخيار ليس ببساطة خياراً بين السوق والمنظمة، وإنما هو ينطوى على تحديد المزج المناسب بين السوق والمنظمة، طبقًا لطبيعة النشاط ذى العلاقة.

نظرية الوكالة:

يبين تحليل وليامسون للأسواق والتسلسلات الهرمية أن الاختيار بين السوق والمنظمة يشتمل على مجموعة معقدة من القضايا. وتركز نظرية الوكالة بنحو أكثر دقة على القضايا التى تنشأ حين يتولى أحد الطرفين، وهو الوكيل، تنفيذ العمل نيابة عن طرف آخر، وهو الطرف الأساسى، ومن المفترض ألا تتطابق – بالضرورة – مصالح الطرف الأساسى مع الوكيل (روس Ross ١٩٧٣). وحيثما تكون هناك معلومات كاملة ومجانية، لن تكون هناك سوى صعوبة قليلة؛ لأن الطرف الأساسى سوف يكون قادراً على مراقبة أداء الوكيل، وعلى تصميم مجموعة فعالة من العقوبات والحوافز. وسوف تكون الإخفاقات فى الأداء وأسبابها واضحة على نحو فورى ودقيق. وبدون وجود معلومات كاملة، سوف تكون هناك مشكلات تتعلق بالرقابة والحوافز. فالطرف الرئيسى قد لا يتمكن من معرفة ما إذا كان هناك إخفاق أم لا، أو ما إذا كان ذلك الإخفاق فى حال حدوثه نتيجة لتصرفات الوكيل.

وقد يعود الفشل فى الأداء المناسب إلى مشكلات غير متوقعة وأخرى لا يمكن توقعها، مثل أحوال العالم. ولكنها قد تنتج بصورة متساوية من تصرفات الوكيل كالتهرب من أداء الواجب على سبيل المثال.

ومن المحتمل أن تكون المشكلات التى تنشأ فى العلاقات بين الأطراف الأساسية والوكلاء أكبر كلما طالت التسلسلات الهرمية التنظيمية، لأن عدد العلاقات من ذلك النوع سوف يزداد. فسوف يكون هناك العديد من الوكلاء والعديد من الأطراف الأساسية وبصورة جزئية سيكون عالم المنظمة هو أحد الوكلاء، بدون أطراف أساسية، كما يذكر ذلك ماكنيل Macneil (١٩٨٠). وسوف يكون هناك نقص فى المعلومات بسبب وجود صعوبة أكبر فى الاتصالات. وسوف يكون لنمط المهنة تأثير ما على العلاقات بين الوكيل والطرف الأساسى. فإذا كان الأفراد يتقدمون فى العادة عن طريق التنقل بين المنظمات، فسوف يكون لديهم الحافز ليزيدوا من جاذبيتهم أمام الآخرين، بدلاً من أن يتصرفوا لصالح صاحب العمل الذى يعملون لديه. وهم قد يفعلون هذا بالتركيز على نشاطات تتسم بالوضوح، بدلاً من تلك النشاطات الأكثر فاعلية وإنتاجية داخل المنظمة.

وحين يجد الطرف الأساسى من الصعب التمييز بين النتائج التى تنجم عن أفعال الوكيل وتلك التى تنتج عن حالة العالم، سيكون هناك حافز ليخفضوا أداءهم، ويعزوا الإخفاق إلى ظروف كانت خارج سيطرتهم. ومن الممكن إبرام العقود بين الأطراف الأساسية والوكلاء بشكل يضع فى الاعتبار تلك الصعوبات، مثلاً بمحاولة نقل كل المجازفة إلى المقاول، أو تركها كلها لدى الطرف الأساسى. وسيحاول الطرف الأساسى وضع الحوافز فى العقد حيثما أمكن ذلك، كأن يتم الدفع مثلاً بناء على النتائج أو الدفع بمعدل محدد، من أجل التشجيع على الأداء الفعال من قبل المقاول، أو جعل الصدق أساساً أكثر احتمالاً. وإذا كان من الممكن موازاة حوافز الوكلاء مع حوافز الأطراف الأساسيين، فسوف يكون من الممكن الافتراض بأنهم سوف يتصرفون وفقًا لمصالح الأطراف الأساسية، وسوف تقل عندئذ تكاليف المراقبة. وأكثر أشكال العقود فعالية هى تلك التى تطبق نفسها بنفسها؛ لأن الأداء فيها واضح على الفور ويمكن ربطه بالمكافأة، ولكن من غير المحتمل أن معظم المواقف سوف تسمح بكتابة العقود التى تطبق نفسها تلقائيًا بصورة كاملة. وسوف يكون هناك بعض التبادل بين هيكل الحوافز والعقوبات، ودرجة ضرورة المراقبة .

وتنشأ مشكلات الوكالة داخل المنظمات وفى العقود مع الهيئات الخارجية، ومن ثم فهى تتقاطع ما إذا كانت الأسواق أو المنظمات هى الوسيلة الأكثر فعالية لتنظيم التعاملات. وأنواع العلاقات التى سوف يكون الوكلاء راغبين فى دخولها تعتمد على موقفهم من المجازفة. فقد يكون الوكلاء المحايدين بالنسبة للمجازفة على استعداد لتوقيع عقود تقتضى الدفع على أساس الناتج وحده، مهما بلغت إمكانية تعرض ذلك الناتج إلى التأثر بعوامل طارئة لا يمكنهم التحكم فيها. وعلى العكس من ذلك، فالوكيل العازف عن المجازفة سوف يكون مستعداً فقط لتوقيع عقود تنطوى على شىء من ضمان الدفع مهما حدث. ولكى يكون العقد بين الطرف الرئيسى والوكيل فعالاً، فإنه ينبغى أن يعمل على المجازفة بينهما بطريقة فعالة ومقبولة من الطرفين. والعجز التام عن مراقبة سلوك الوكيل سوف يخلق مشكلات فى توزيع المجازفة على نحو مناسب أو مقبول، وكذلك فى عمل العقود. فإما أن تضمحل السوق تدريجياً - كما فى حالة سوق أكرلوف Akerlof لليمون، وإما أن يكون الطرف الرئيسى أو الوكيل قادراً تماماً على التحكم فى العلاقة، ويعوق الشريك الآخر (كلاين Klein ١٩٩٢).

وتنشأ مشكلات معينة عند تناول مسألة الجودة فى العقود بين الأطراف الأساسية والوكلاء. فمن الصعب غالباً قياس الجودة، أو يصعب بالنسبة لمن يوفرون الخدمات أن يقدموا الدليل على جودة عملهم. وهذا صحيح بصورة خاصة بالنسبة لأصحاب المهن الحرفية كالأطباء أو المحامين أو أخصائيى الخدمة الاجتماعية. فمن الصعب فى هذه الحالات كتابة العقود بصيغتها التقليدية، وهناك حاجة إلى العلاقات القائمة على الثقة. والثقة بدورها تعتمد على قدرة أولئك الذين يتولون تنفيذ العمل على تقديم الدليل على احتمال قيامهم بعمل جيد؛ لأن سمعتهم على سبيل المثال ستتعرض للخطر إذا لم يقوموا بذلك. وتكون الأطراف الرئيسية قادرة على الشعور بمزيد من الثقة بأفعال الوكلاء، كلما استطاع أولئك توفير الضمانات اللازمة، أى كلما ازداد تعرضهم للخسارة فى حالة الأداء السيىء. وبالمثل فالوكلاء سوف يكونون بحاجة إلى الشعور بالثقة فى أنه لا يمكن استغلالهم من قبل الأطراف الأساسية، التى قد تعطى صورة غير صحيحة عن قيمة العمل المبذول، أو تزعم أنه تم عمل شىء حين يكون التقويم غامضاً. إذن فلن يتقدم الوكلاء بعرض خدماتهم وذلك بسبب عدم الثقة بالطرف الأساسى. وسوف يعتمد الكثير من فعالية السوق والنظم التنظيمية على مؤشرات وأدلة الأداء التى يمكن أن يوفرها الوكلاء والأطراف الرئيسية لبعضهم. وقد تساعد مراقبة من طرف ثالث - من خلال مثلاً

نظم إعطاء شهادات تهدف إلى ضمان الجودة – فى إرساء علاقة قابلة للتطبيق بين الأطراف الأساسية والوكلاء. وحيث لا يمكن أن يثق بعضهم فى بعض، فقد يثقون فى طرف ثالث لا يستفيد من خداع أى منهما، أو تكون سمعته عرضة للخطر (هايمر Heimer ١٩٨٥).

حقوق الملكية:

قد يصاغ الجدال حول ما إذا كان ينبغى على الحكومة أو السوق توفير سلع وخدمات معينة على نحو يفترض وجود فهم بسيط تماماً للملكية. ومفهوم حقوق الملكية لا يشير ببساطة إلى التملك أو الامتلاك، وإنما يشير إلى سلسلة أوسع من العلاقات (بارزل Bar-zel ١٩٨٩). والمقارنة البسيطة بين الملكية الحكومية والملكية الخاصة لا تشتمل على سلسة مدى الإمكانيات، إذ يشير مفهوم حقوق الملكية إلى حقوق استخدام السلع والخدمات وتبادلها وتحويلها. ويقول منظرو حقوق الملكية إن السبب وراء وجود العديد من النتائج والتأثيرات الخارجية المتدنية عن الحد الأعلى فى العلاقات الاجتماعية هو أن حقوق الملكية معرَّفة وموزعة على نحو غير مؤثر. والدافع أو الحافز إلى استخدام الموارد استخداماً فعالاً يتطلب وجود توزيع مناسب لحقوق الملكية. ويقال إن من المرجح بشكل خاص أن يحدث إفراط فى استخدام الملكية العامة، حيث إن أى استخدام فردى لا يؤثر كثيراً على الاستخدام الكلى. والاعتبار المهم فى توزيع حقوق الملكية هو ما يسمح به لمختلف المجموعات والأفراد من التعامل مع الموارد.

ومن الواضح أن خصخصة المنافع والخدمات العامة الأخرى تشتمل على إعادة توزيع حقوق الملكية، ولكن التحرك نحو منظمات ووكالات التعاقد والتجارة الداخلية يشتمل أيضاً على تغييرات فى هيكل حقوق الملكية، حتى ولو كانت فقط داخل المنظمة القائمة. وقد تمنح المؤسسات الخاصة الحق فى تحويل المنفعة أو الفائض الذى يتوافر عند إنتاج وتقديم الخدمات العامة، فى أثناء استخدامها رأس مال ملكيته عامة، كما فى حالة المناقصات التنافسية. وقد تؤجر المنظمات الحكومية امتيازات من أجل توفير خدمات معينة، مثل تشغيل إمدادات المياه فى فرنسا وفى بلدان أخرى. والتنازل عن ضوابط الميزانية داخل المنظمة، مثل إعطاء صلاحية التحكم المالى إلى المدارس أو غيرها من وكالات توفير الخدمات العامة، يغير حقوق ملكية أصحاب الميزانية. وتطوير المداخل القائمة على السوق فى الخدمة العامة أدى إلى ظهور هيكل لحقوق الملكية أكثر تمييزاً وتعقيداً. واحتمال أن

تعمل آليات السوق التى تُدخل حالياً إلى الخدمة العامة بكفاءة يعتمد على ما إذا كان نمط حقوق الذى يجرى إرساؤه يخلق حوافز مناسبة.

النظريات الاقتصادية: مناقشة:

من الواضح أن هذه النظريات المختلفة يمكن تطويرها ونقدها إلى حد أبعد، ولكن غرضى هنا هو التركيز على القضايا التى تثيرها. فالنظريات الاقتصادية حول نمط المؤسسات وتأثيرها على الأداء تحدد عدداً من العوامل الهامة فى تطوير نظم جديدة للإدارة العامة. وهى توضح الصعوبات التى تنشأ عند تطوير نظام فعال للعقود، سواء فى السوق أو داخل المنظمة. كما أنها توحى بمشكلات التحكم فى الأداء دون توافر معلومات كاملة. وأخيراً، فهى تبرز الحوافز التى تحدثها أنماط مختلفة من توزيع الملكية. وتشير نظرية المؤسسات الاقتصادية إلى سلسلة أشكال الحكم المتاحة فى تنفيذ العمل سواء فى القطاع العام أو الخاص. وتمكننا مفاهيم حقوق الملكية والأطراف الأساسية والوكلاء وتكاليف التعاملات من تطوير رؤية أدق من مجرد التمييز البسيط بين الملكية العامة والملكية الخاصة. وتنطوى التطورات التى تشهدها إدارة الخدمة على التقليل من وضوح الحد الفاصل بين العام والخاص. ويتطلب تحليل هذه التطورات مجموعة من الأفكار التى هى أكثر تطوراً من النظرية الكلاسيكية حول تشغيل المؤسسات فى سوق متكامل.

القانون والعقود:

يعد وجود نظام قانونى مناسب أمراً جوهرياً لتطوير إطار مؤسساتى فعال للعمل الاجتماعى. ومن الواضح أن أصحاب النظريات القانونية يهتمون دائمًا بالقضايا المتضمنة فى تطوير أشكال العقود، وطبيعة حقوق الملكية، وإدارة التعاملات. وثمة اهتمام كبير قد وجه إلى كيفية وضع أشكال فعالة من العقود، وبصورة خاصة لأساليب علاج الإخفاق فى الأداء الكافى. وهناك اهتمام متزايد بفهم الطريقة التى يتم بها تنظيم العلاقات الطويلة المدى. وربما كان أهم تمييز تم التوصل إليه هو بين العقود المحددة للعلاقات أو الواجبات والعقود المنفصلة (ماك نيل Macneil ١٩٨٠، ساكو Sako ١٩٩٢).

والعقود المنفصلة، وهى محور نظرية العقد التقليدى، هى تلك العقود التى يوجد بها تبادل فورى للحقوق والواجبات، والتى لا تكون أطراف العقد بها فى علاقة مستمرة. ومثل هذا المدخل يؤكد شروط تعاقد واضحة، وصوراً محددة للعلاج، فى حال إخفاق أطراف

العقد فى الوفاء بالتزاماتهم. والمحاكم هى الحكم فى الاتفاق، ويعتبر كل طرف أنه يلزم الطرف الآخر على نحو تام بالصفقة. إلا أن هذا المدخل لا يتناول طبيعة المنظمات الحديثة أو التعقيد فى الكثير من العقود الحديثة، وكما يقول ماك نيل Macneil (١٩٨٠ ص٢٢): «إن تعقيد التكنولوجيا الحديثة يستدعى عمليات وهياكل تربط حتى صور التبادل الأكثر تحديداً وقياساً فى أنماط علاقات مستمرة». وسوف تكون أشكال العقود فى الظروف حيث توجد تبادلات متكررة داخل علاقة مستمرة، وحيث تكون هناك لعبة متكررة (كربس Kreps ١٩٩٠) مختلفة تماماً عن تلك الأشكال التى تتم فيها التبادلات مرة واحدة فقط. ويمكن النظر إلى المنظمة - شأنها فى ذلك شأن السوق - على أنها سلسلة مترابطة من العقود أو المعاهدات (أوكى وآخرون .Aoki et al ١٩٩٠)، بما يساعد على لعب لعبة تعاونية ممتدة. إلا أن هذه اللعبة ستنهار فى ظل عدم وجود مجموعة من العقود الرسمية أو غير الرسمية المناسبة وإطار مؤسساتى يجعل منها أمراً ممكناً.

وتنطوى العقود على التزامات إما بالتبادلات المحددة، أو التبادلات العامة، بين الأطراف المتعاقدة. ويجب هيكلة العلاقة المتعاقد عليها للتأكد من تلبية تلك الالتزامات، مادام لا يمكن الافتراض أن الأطراف سوف تلتزم بصورة طبيعية إذا تبين أن ذلك لن يخدم مصالحها. وحيث تكون تكاليف خرق العقد أقل من تكاليف تلبية الالتزامات المتعلقة به، فسوف يوجد حافز بألا يقوم المرء بتلبية التزاماته. ويتحدث الاقتصاديون فى الواقع عن "الخرق الفعال" للعقد (كراسويل Crasswell ١٩٨٨).

وتشتمل العقود على أكثر من مجرد وعد، وهى فى الأساس وسيلة للمشاركة فى المخاطر والمنافع والمسؤوليات، أو - بصيغة أكثر تجريداً - هى وسيلة لتحويل المستقبل إلى حاضر. والعقد وسيلة لجعل القرارات المستقبلية أكثر قابلية للتطويع، دون معرفة كيف ستكون الطبيعة التفصيلية لتك القرارات. وهى تشتمل على إيجاد المؤسسات التى تسمح بتأجيل الاختيار. وتعتمد الأشكال المختلفة للعقد على ما يمكن مراقبته، والتكلفة اللازمة لمراقبة الأداء. فمثلاً، إذا كان من الصعب عمل تقييم موضوعى لما إذا كان المقاول قد قام بالأداء أم لا، فقد يكون ضرورياً وضع أشكال للعقود تنص على الثقة والسمعة الطيبة. وكما يقول نورث North (١٩٩٠، ص٥٥): «إن السمعة، اعتماداً على تكلفة المعلومات، توفر للأطراف الذين يرتبطون معاً بعلاقة تجارية على مسافات بعيدة وبالتبادل الموضوعى آلية لتطبيق الاتفاقيات. كذا فإن روابط القرابة والأشكال المختلفة للولاء ومجموعات الأقلية فى المجتمع التى تربطها معاً معتقدات مشتركة فى عالم معاد - توفر جميعها أطراً يصبح

الوفاء بالاتفاقيات ضمنها أمراً يستحق العناء المبذول لتحقيقه». وفى المقابل قد يكون هناك تركيز على الأداء فقط (ريكيتس Ricketts ١٩٨٧)، ولكن ليس من المحتمل أن تكون المداخل القائمة على العقوبات مناسبة إلا فى الظروف البسيطة نسبياً.

وكلما قوى الإطار الاجتماعى الداعم للمعايير والعلاقات فى المؤسسة، كان من الأسهل إدارته ذلك من خلال العقود. أما الهوية المجهولة والعلاقة المتقطعة فإنها تجعل من عمل العقود أمراً صعباً. ونظام التعاقد بحاجة إلى إطار مؤسساتى يوفر ثبات العلاقات. ومن غير المحتمل أن يكون الإطار القانونى الرسمى نظاماً كافياً للتأكد من تلبية التزامات التعاقد؛ إذ من المرجح أن يكون بطيئاً وغير مرن وباهظ التكلفة. وليس من المحتمل أن الاعتماد على المنظمات القانونية الرسمية كالمحاكم سوف ينظر إليه على أنه مرن بما يكفى لتشغيل علاقات تعاقد مستمرة. فإذا كان مطلوباً أن تكون العقود فعالة بوصفها وسيلة لإدارة الخدمات العامة، إذن فمن المحتمل أن تكون هناك ضرورة لعلاقات قائمة على الثقة أكثر اتساعاً لتدعيم تلك العقود. ويجب أن تكون كافية اجتماعياً وفنياً (هايمر Heimer ١٩٨٥).

ومن المحتمل أيضاً أن تتنوع صيغة العقد بحسب طبيعة التبادل المقصود. ويقول ماكنيل إنه كلما زاد تعقيد التبادل، تزداد حاجة العقد إلى تنظيم العلاقات بين الأطراف، وليس إلى تفصيل ما يتم تبادله: «إن تخطيط كيفية عمل الأشياء، وكيفية بناء العلاقات العاملة وليس تحديد ما يتم تبادله أصبح مسيطراً على كثير من العقود الحديثة». وهناك اهتمام كبير فى الفكر القانونى حول ما يقصد تحقيقه من العقود، بدلاً من المجموعات التفصيلية والواجبات التى تتضمنها تلك العقود (عطية Atiyah ١٩٧٩). وحجة المفكرين القانونيين الذين درسوا العقود تميل بشكل مكثف إلى تأكيد أهمية التضامن والتبادل والثقة، بدلاً من الحقوق والواجبات الرسمية التى يتم تجسيدها فى بنود العقد المكتوبة. فالتوزيع الدقيق للالتزامات الرسمية لا يعكس حقيقة التبادلات التى يجب أن يحافظ فيها الأطراف على علاقات ممتدة وليس على علاقات متقطعة. ومن ثم يصبح العقد أساساً للتفاوض حول العلاقات المستمرة بدلاً من أن يكون بياناً مفصلاً لطبيعة العلاقة. ولقد وجدت الدراسات التجريبية أيضاً أن أطراف العقد لا يلتزمون بحرفية الاتفاق، حيث يوجد شعور بأن هذا سوف يؤثر على العلاقات أو على السمعة. وتحل المشكلات بالتفاوض عادة وليس بالتقاضى (ماكولى Macauley ١٩٦٣، ١٩٨٥، بيل ودوجديل Beale and Dugdale ١٩٧٥، جوردون Gordon ١٩٨٥، فنسنت جونز Vincent-Jones ١٩٨٩).

وتؤثر الطبيعة الممتدة للعلاقات التعاقدية المعقدة على الطريقة التى يتم من خلالها مراقبة العقود ، والطريقة التى يعالج بها الإخفاق فى القيام بالمسؤوليات، والطريقة التى تحل بها الخلافات التى تنشأ بين أطراف العقد. وكلما طالت مدة العلاقة التعاقدية، زاد احتمال أن تفرض نفسها بنفسها، حيث يعطى الأطراف قيمة كبيرة لتلك العلاقة. ويكون التعاون أسهل، كلما ازدادت قوة ظل المستقبل على الحاضر، طبقًا لما أوضحه ما قام به آكس لورد Axelord (١٩٨٤). وليس بالضرورة أن تكون هناك حاجة إلى أن تكون العقود أكثر تفصيلاً، كلما كانت القضايا المعالجة أكثر أهمية، أو كلما طالت مدة العقد. ويقول كولسون Colson (١٩٧٥) إن من الضرورى أن تكون هناك درجة من اللبس من أجل أن تحافظ النظم الاجتماعية على قابليتها للتكيف؛ ويصدق الشىء ذاته على العلاقات التعاقدية. وكما يقول جوردون Gordon (١٩٨٥): «يتوقع فى الأزمنة الرديئة أن يتبادل الأفراد الدعم المتبادل، لا أن يتقوقعوا على حقوقهم، وسوف يتعامل كل منهم مع إصرار الآخر على الأداء الحرفى على أنه تعمد للإعاقة؛ وإذا حدثت مصادفات غير متوقعة وأدت إلى حدوث خسائر فادحة، فإنه يتعين على الأطراف أن تبحث عن طريق منصفة لتقسيم الخسائر؛ ودائمًا ما تكون العقوبات التى تفرض على السلوك السيئ هى رفض التعامل من جديد ... وتوقعات المنفعة المتبادلة (التى يتم تصورها على نحو ضيق) التى لا يعززها سوى فرض الدولة القسرى لحقوق الملكية والعقود، تكون روابط لا تستطيع الاستمرار والثبات بصورة كافية لحفز أى عمل اجتماعى تعاونى على مستوى واسع ...».

وهوية أطراف العقد واستمرار العلاقة بينهما هما أمران مهمان فى الاتفاقات التعاقدية التى تنطوى على أى قدر من التعقيد والاستمرار. فعملية العقد ليست مجهولة الأطراف أو محددة على نحو تام.

ومعنى العقود ليس واضحًا بذاته؛ وسوف تعتمد الطريقة التى تفسر بها العقود على الإطار المؤسساتى الذى يشكل للتحكم فى العلاقات بين العملاء والمقاولين والآخرين الذين تشملهم العلاقة التعاقدية. ومن النادر عند التطبيق أن نلجأ إلى علاجات قانونية من أجل التعامل مع الخلافات. والعقد ذاته يحتاج إلى إطار يتعدى النظام القانونى المحض إذا أريد المحافظة عليه. ويقول (نورث) North إن القيود غير الرسمية – كالأعراف السلوكية المُطبقة اجتماعيًا أو معايير السلوك المعززة داخليًا – سوف تكون مهمة فى التأكد من قدرة العقود على العمل بفعالية. وثقافة العقود التى تظهر فى القطاع العام سوف تكون بحاجة إلى أن تتطور داخل إطار مؤسساتى يسعى إلى تقليل تكاليف التعاملات من خلال تطوير

العلاقات القائمة على الثقة. ويتطلب التحول إلى إبرام العقود أكثر من تغير رسمي في أساس العلاقات.

نظرية المنظمة وشبكاتها:

ولدى نظرية المنظمة أيضًا ما تسهم به في فهم الهيكل المؤسساتي الأكثر اختلافًا، والذي أخذ الآن يميز إدارة الخدمة العامة. وإن التحرك إلى فصل العلاقات الهرمية هو وسيلة لإنشاء وإدارة هياكل أكثر تعقيداً قائمة على السوق في القطاعين الخاص والعام على السواء. ويُنظر إلى الأسواق كثيراً على أنها سلاسل من العلاقات الثابتة التي تشتمل على أشكال متنوعة للتبادل. وتستخدم المشروعات مصادر خارجية للسلع والخدمات، في حين كانت في السابق تنتج ما كانت تحتاج إليه داخليًا. وهناك سلسلة أكثر تنوعًا من الأشكال التعاقدية التي يجري تطويرها في إدارة العمالة، مثل التعاقد من الداخل واستخدام المستشارين. وبعض الصناعات (وأبرزها صناعة البناء) قد نظمت منذ فترة طويلة من خلال مجموعة واسعة من العقود والعقود من الداخل (بيردزورث وآخرون Beardsworth et al. ١٩٨٨). وقد لخص إيكليز Eccles (١٩٨١) تنظيم صناعة البناء على أنها إيجاد لما يشبه الشركات. وقال هاندي Handy (١٩٨٩) إن المنظمات تتخذ صورة نبات النَّفَل[1] على نحو كثيف، فتتألف من ثلاث ورقات تمثل المنظمة الأم، والموظفين الخارجيين العاملين بموجب عقود أقل إرضاء من الموظفين في المنظمة الأم، والمقاولين الخارجيين الذين يتم جلبهم عندما يكون ذلك ضرورياً. ولقد اقترح آخرون نموذج الشركة المرنة، مؤكدين الحاجة إلى مرونة وظيفية وعددية في القوة العاملة.

وقد قدم جون تشايلد John Child (١٩٨٧) تصويراً لأشكال العلاقة داخل المنظمات التي تتطور بين الشركات في قطاعات صناعية معينة، فميز بين خمسة أنواع بالإضافة إلى الشركة المتكاملة: «الصيغة نصف الهرمية التي تنقسم فيها المنظمة إلى أقسام نصف مستقلة، ويوفر المركز التكامل، ويقوم بدور شركة قابضة. وتعمل الأقسام المختلفة للمنظمة على بعد فيما بينها، ويكون تنظيم العلاقات بينها على أساس شبيه بالسوق.

والصيغة التعاقدية المشتركة، حيث ترتبط مجموعة من الشركات المستقلة رسميًا في علاقات مستمرة مع بعضها، وتتشارك في المعلومات والتكاليف.

١- نبات مثل البرسيم تتألف ورقته من ثلاث وريقات . (المترجم)

والصيغة المتعاقدة التنسيقية، والتى يتولى فيها المتعاقد الرئيسى تنظيم عدد من المتعاقدين الآخرين من الداخل، كما فى حالة المنظمة الشبيهة بالشركة التى وصفها إيكليز.

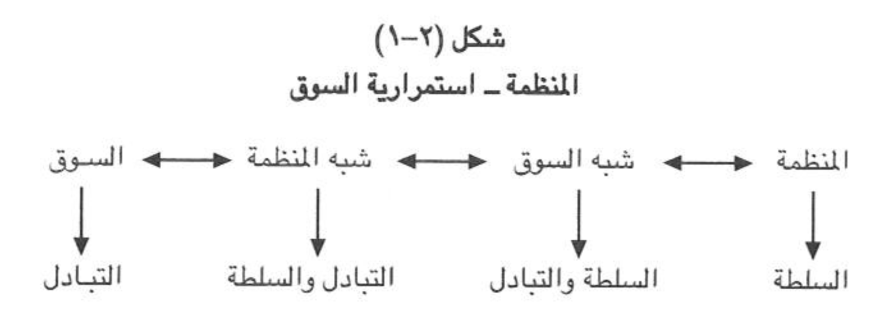
والروابط التنسيقية للعائد، التى تشتمل على الامتيازات ومنح الرخص وما شابه ذلك من أشكال العلاقات.

والشبكات الموضوعية، التى تشتمل على العلاقات بين المنظمات التى لا تنطوى على أى علاقة متكررة». ولقد استحدثت أنماط جديدة من العقود، مثل عقود "تسليم مفتاح" وعقود البناء والتشغيل والنقل"؛ وذلك بهدف جعل الأشكال الجديدة من العلاقات فعالة.

وهذه التطورات فى النظرية التنظيمية والممارسة التنظيمية تطرح مفهومًا ثالثًا يعمل إلى جانب الأسواق والتسلسل الهرمى، وهو الشبكات. ومن التقليدى التفكير فى المنظمات على أن لها حدودًا واضحة، غير أن نوع التطورات التى ناقشناها أعلاه ينطوى على التقليل من وضوح حدود المنظمة، ويؤكد على الإيجاد المستمر للعلاقات والحفاظ عليها. وينتقل مركز الدراسة من هيكل المنظمة إلى عملية التنظيم والشبكة.

وكلما أصبحت التقنية والمعرفة أكثر تعقيدًا وتخصصًا، ازدادت الصعوبة التى تجدها المنظمات وحتى الكبيرة منها فى أن تكون قادرة على التوظيف المباشر لكل المهارات التى تحتاج إليها كى تعمل بكفاءة. وسوف تميل التحالفات الإستراتيجية إلى أن تكون ضرورية، حيث توجد ميزات يتم اكتسابها من التكامل العمودى، سواء إلى الخلف أو إلى الأمام، وحيث توجد وفورات الحجم أو المجال. ولقد بيَّن التطور الفعال للشبكات أن من الممكن تحقيق مكاسب التكامل والحجم، دون اللجوء إلى إنشاء منظمات كبيرة. وينظر إلى الشبكات إلى أنها تقع بين المنظمات والأسواق، بما يجعل من الممكن كسب ميزات كليهما. وإن التمييز بين المنظمات والأسواق قد أصبح أقل صحة، باعتبار أن الأسواق تنظم على نحو يجعلها تشبه المنظمات؛ وتنظِّم المنظمات على نحو يجعلها تشبه الأسواق. ومثلما هو الحال داخل المنظمات، يمكننا الآن تصور أشكال مختلفة من أشباه الأسواق التى تعمل، مثلاً من خلال استخدام عمليات التجارة الداخلية، ومن ثم فإنه يمكن فهم السوق على أنه شبه منظمة.

شكل (٢-١)
المنظمة ـ استمرارية السوق



إذن، فإنه ينظر إلى السوق والمنظمة على أنهما طرفان لسلسلة متواصلة، لا على أنهما نقيضان شرطيان.

والشبكات بطبيعتها أقل ثباتًا من التسلسلات الهرمية المتكاملة التى تميز المنظمات الحكومية؛ وسوف تكون هناك حاجة إلى تطوير آليات تحقق الاستقرار للتأكد من عدم تفككها. وقد تتكون هذه الآليات – على سبيل المثال – من علاقات غير رسمية بين أعضاء مختلف الوحدات فى الشبكة، أو أنظمة من القواعد غير الرسمية، أو أنظمة التخطيط والمعلومات. ويتطلب التنسيق تطوير منظمات مستقلة تعمل على تكامل الشبكة أو توفير المعلومات، كهيئات المراجعة والتفتيش والأنظمة التى تراقب جودة الأداء. ومن المحتمل أن تكون طبيعة الشبكات عرضة لتغيير أكبر من المنظمة المتكاملة، ومن المحتمل بالتأكيد أن يتم إنشاء هذه الشبكات فى القطاعات التى هى عرضة للتغيير السريع. وستحتاج أنواع الأسواق التى يتم تطويرها فى القطاع العام إلى آليات واضحة تضمن الحصول على فوائد التنافس وكثيراً ما تعنى تطوير الشبكات الفعالة وآليات تشكيل الشبكات.

التغيير المؤسسى:

تشير النظريات التنظيمية والقانونية والاقتصادية التى تمت مناقشتها أعلاه إلى عدد من المشكلات التى ينبغى حلها، إذا كان للإطار المؤسساتى لإدارة الخدمة العامة أن يعمل بكفاءة. والقضايا الرئيسية التى تنشأ ترتبط بالمعلومات والحوافز والثقة والجودة والمخاطرة. ولقد تناول المدخل التقليدى لإدارة القطاع العام هذه القضايا بصورة رئيسية من خلال تأكيد على الحرفية والتسلسل الهرمى والاكتفاء الذاتى والأنماط المتدرجة من التخطيط ووضع الموازنة ونمط الإدارات فى المنظمة. وسوف تحتاج ثقافة الأسواق والعقود إلى مجموعة مختلفة من المؤسسات.

المعلومات:

إذا كانت المعلومات مجانية وكاملة ومتاحة للجميع بنفس الدرجة، فإن الإدارة من خلال العقود وآليات السوق سوف تكون مستقيمة نسبيًا. وسوف يكون من السهل للعميل معرفة ما إذا كان المقاول قد قام بالأداء المطلوب، ولن تكون الاستغلالية ممكنة لأى من الجانبين. وستكون التعاملات غير مكلفة نسبيًا، وسوف تكون السوق أكثر فعالية من التسلسل الهرمى. وسيكون من السهل كتابة العقود؛ كما يمكن تغطية أى طارئ. ومن الأرجح عمليًا أن الحصول على المعلومات سوف تكون مكلفًا نسبيًا، وأنها ستتوزع بصورة غير متساوية بين أطراف الاتفاقية، وأنها لن تكون كاملة. وكلما ازداد التعقيد والتنوع الاجتماعيان، ازدادت ضرورة توافر معلومات مفصلة من أجل اتخاذ القرارات، ولكن ستزداد أيضًا تكلفة إنشاء نظم المعلومات والحفاظ عليها.

وحيث يملك أحد الأطراف معلومات ليست متاحة للطرف الآخر، أو ليست متاحة دونما تكلفة عالية، فإن هناك مشكلات محتملة تتعلق خاصة بالخطر الأخلاقى والانتقاء غير الملائم. ويشتمل الخطر الأخلاقى على عدم قدرة الشخص الذى يُلزِّم عقداً ما على التقويم الكامل للمدى الذى تنتج فيه النتائج من أعمال العملاء. فمثلاً، قد يكون من الصعب، بدون وجود مستويات للتفتيش مبالغ فيها، أن يتم تحديد ما إذا كانت حقيقة أن الشوارع مليئة بالقمامة هى نتيجة لأن الشخص الذى يتقاضى مالاً لتنظيفها لم يقم بعمله، أو لأن القمامة قد ألقيت فى الشوارع بعد تنظيفها. وكلما زادت صعوبة الحكم، كبر الحافز لدى العميل لعدم القيام بالعمل. ويشير الانتقاء غير الملائم إلى عدم توافر المعرفة قبل الحدث، حين يكون من الصعب معرفة الكيفية التى سيتصرف بها المقاولون المحتملون. وسوف يحاول ذوو الأداء السيئ إخفاء الحقيقة ويتمكنون من الفوز ببعض العقود.

المراقبة والحوافز:

وحيث إنه لا يمكن افتراض أن المقاولين سواء من الباطن أو الظاهر سوف يؤدون مهامهم بالضرورة طبقًا لبنود العقد، ستحتاج الأطراف الأساسية إلى وسيلة ما للتأكد من الأداء الذى يقوم به العملاء. وقد يحاول الطرف الأساسى التأكد من الأداء من خلال معرفة ما إذا كان العمل قد تم، من خلال أحد أشكال التفتيش. وتطرح المراقبة عدداً من المشكلات. أولاً: ما لم يكن هناك منتج مادى واضح، فقد يكون من الصعب معرفة ما إذا كان العمل قد تم على نحو وافٍ أم لا، أو ما إذا كان لم يتم مطلقًا. وإذا طلب أحد

الأشخاص إمدادات مادية، فمن السهل نسبيًا معرفة ما إذا كانت قد تم تسليمها أم لا، بالرغم أنه قد تبقى صعوبة تحديد ما إذا كانت تلبى مستويات الجودة المطلوبة أم لا. فسوق بيع الماس توضح على نحو جيد المشكلات التى يمكن أن تنشأ حتى عندما يكون هناك منتج مادى شديد الوضوح (كينى وكلاين Kenney and Klein ١٩٨٣). فحين يتم شراء الماسات فى صورتها الخام، تباع حسب "المشاهدة"، ولا يتم فحصها بشكل تفصيلى من قبل المشترى؛ لأن صعوبات تصنيف الجودة تجعل القيام بذلك أمرًا باهظ التكلفة. وفى هذه الحالة، فالنظام يعمل على أساس الثقة القوية التى نشأت بين المشترى والبائع والقائمة على التعامل المتكرر. وتم تحديد إجراءات مشابهة فى أسواق أخرى، كأسواق بيع الأسماك بالجملة (ويلسون Wilson ١٩٨٠).

ومراقبة الجودة أمر صعب فى حالة العديد من الخدمات المهنية. وقد يجد العملاء صعوبة كبيرة فى معرفة ما إذا كان المحامى الذى يتصرف نيابة عنهم قد قام فعلاً بالعمل المطلوب. ويزيد الاستقلال المهنى من المشكلة، كما فى حالة الأطباء على سبيل المثال. وتظهر صعوبات المراقبة المهمة فى حالة الخدمات التى لا يكون من الممكن فيها سوى تقويم الدرجة التى يتم بها تقديم الخدمة على أساس التقدير. فالشىء الذى يعتبر هو الدليل على الأداء المرضى سيكون هو نفسه عرضة للخلاف فى حالات عديدة، فمن الممكن مثلاً الدخول فى جدال يكاد لا ينتهى حول جودة التعليم أو الرعاية الاجتماعية. وتواجه مراقبة الجودة صعوبات أخرى فى القطاع العام؛ لأن طبيعتها قد يكون فيها ما يبرر أن تصبح موضوعًا للجدل السياسى. ومن الممكن رؤية الخدمة نفسها على أنها ذات جودة جيدة أو سيئة استنادًا إلى قيم المرء السياسية. ومن المحتمل أن تصبح الجودة ساحة قتال حاسمة فى المواجهة بين المديرين والمهنيين، وبين السياسيين والموظفين فى القطاع العام (وولش Walsh ١٩٩١).

وقد يكون مكلفًا للغاية مراقبة أداء العقود. فالخدمة التى تقدم فى عدد من المواقع الواسعة الإنتشار، وعبر مساحة زمنية ممتدة تحتاج إلى عدد كبير من المفتشين حتى تتم مراقبتها بفعالية ودقة. وقد تزداد تكاليف المراقبة حين تحتاج الخدمة إلى مهارة تقنية أو مهنية ويعتبر توظيفها أمرًا مكلفًا. والتعاقد على تقديم خدمات مهنية قد يحتاج إلى توظيف هيئة مراقبة لديها تدريب مهنى وقادرة على تقويم عمل المهنيين المتعاقدين. وبوسع المرء التعاقد على المراقبة، ولكن هناك خطرًا واضحًا فى حصول ارتداد غير متناهٍ. وقد تكون تكلفة خدمات المراقبة أكبر من أى وفر يتم كنتيجة لإدخال عمليات السوق.

وكلما زادت فعالية هيكل الحوافز الإيجابية التى تشجع المقاول على أداء عمله، قلّت الحاجة إلى المراقبة والصيانة. وكان المقصود من العديد من المتغيرات التى أدخلت فى إدارة الخدمة العامة هو تغيير الحفز لدى المديرين والموظفين، مما يقلل من مقدار المراقبة المباشرة الضرورية. فنقل مهمة المراقبة - على سبيل المثال - يقصد به منح المديرين المحفزات للتحكم فى نفقاتهم على نحو أكثر فعالية. وإذا كان لدى المديرين القدرة على استخدام أى مال يدخرونه فى أحد الأعوام، أو على نقله إلى العام الذى يليه، فقد يكون من المتوقع أن تكون هناك محاولات للتحكم فى الإنفاق أوسع خيالاً مما لو كانوا يفقدون أى مال لم يتم إنفاقه بنهاية السنة المالية. وسوف تزداد سهولة أن تفرض العقود تنفيذها بنفسها كلما كان المنتج أكثر إجلاء، وكلما كانت العلاقة بين المدخلات والمنتجات أكثر وضوحاً، وسوف يكون من السهل - فى هذه الحالات - التوصل إلى مدخل للدفع قائم على الأداء. وإن إعادة تصميم الخدمة العامة وفق خطوط السوق سوف ينطوى أيضاً على تغير جوهرى فى الحوافز، بل سوف يشتمل بالأخص على ابتعاد عن المفاهيم التقليدية لأخلاقيات الخدمة العامة نحو توجهات ذات صيغة تجارية أكبر. ومن المحتمل جداً أن تصطدم هذه الدوافع المختلفة بعضها مع البعض مؤدية إلى معضلات أخلاقية، وتصادمات بين مجموعات الموظفين الذين تختلف دوافعهم.

الثقة:

إن الثقة ضرورية للحفاظ على كل العلاقات الاجتماعية، وبدونها سوف يكون هناك خطر دائم من التحول إلى حالة الفوضى. ونظام التعاقد لن يترسخ تماماً بحد ذاته، بل سوف يحتاج إلى أعراف ومؤسسات اجتماعية تدعمه، من بينها درجة من الثقة. وبدون الثقة لا يمكن أن يكون هناك تأكد من أن واجبات المستقبل والتزاماته سيتم أداؤها، إلا إذا كانت العقود كاملة وتفرض تطبيقها بنفسها، وهذا أمر نادر الحدوث فى ظل وجود شك أو انتهازية أو عقلانية مقيدة. ويقول هيرش Hirsch (١٩٧٧) إن من المفارقات أن عالم الأسواق والعقود بحاجة إلى أساس فى القيم يميل هو ذاته إلى تقويضه: «الصدق والثقة والكبح والواجب - هى من بين القيم الاجتماعية المتأصلة فى الاعتقاد الدينى، والتى ينظر إليها الآن على أنها تلعب دوراً رئيسياً فى عمل الاقتصاد الفردى التعاقدى» (ص١٤١). والعالم الذى ينبغى فيه افتراض أن دوافع أولئك الذين تعامل معهم المرء كانت دائماً وفى كل مكان أكثر الدوافع فساداً لن يكون عالماً يعمل فيه القطاع العام أو الخاص على نحو

جيد. ولا تحتاج الثقة إلى ميل شخصى أو علاقات وثيقة. وكمثال للتعاون القائم على الثقة يورد إكسلورد الطريقة تعامل البريطانيون والألمان مع بعضهم البعض فى خنادق الحرب العالمية الأولى، على نحو قلل من خطر الموت والإصابة. والفائدة الكبيرة فى الثقة هى أنها فعالة، وكلما زادت الثقة، قلت ضرورة القيام بمراقبة للأداء مفصلة ومكلفة. ويبين أرو Arrow (١٩٧٤) أن الثقة الاجتماعية هى صالح عام. وكلما كان هناك ثقة، كان من السهل تطوير علاقات طويلة المدى، تقوم بفرض نفسها بنفسها.

ومن المفيد ألا تتم الثقة لأسباب عاطفية، وإنما لأسباب عملية محضة؛ وبدون الثقة يصعب الاشتراك فى المجازفة، وقد يصبح تأمين رأس المال أكثر صعوبة، ومن المحتمل ألا تكون هناك مشاركة كبيرة فى المعلومات حول الشروط المهمة فى إنتاج الخدمات. ولهذا، فتطور الثقة يخدم مصلحة أولئك الذين تتطور بينهم بتقليل التكاليف التى يواجهونها فى إدارة علاقاتهم بعضهم مع بعض. وسوف يكون هذا مهماً بصفة خاصة فى الخدمة العامة؛ لأنه كثيراً ما يكون من الصعب أن نقيس بفعالية مستويات جودة الأداء. وسوف يكون من الضرورى بالنسبة لمشترى الخدمات أن تكون لهم وسيلة ما لمعرفة أن بوسعهم الثقة فى مقدمى تلك الخدمات، من خلال – مثلاً – نظم التدقيق التى يقوم بها طرف ثالث، لعمليات ضمان الجودة وعلى مستوى أعمق من الالتزام، من خلال مجموعة مناسبة من القيم. ويتمثل الخطر فى أن المداخل الأكثر تجارية القائمة على السوق فى إدارة الخدمات يمكنها أن تقوض الأسس التقليدية للثقة، باعتبار أنها تعتمد على الالتزامات القائمة على الخدمات، والثقافات الحرفية فى المنظمات.

والثقة ضرورية لتطوير العلاقات التعاقدية والحفاظ عليها فى السوق، مثلما هى بالنسبة للعلاقات القائمة على السلطة داخل المنظمة، بالرغم من أن العملية التى يتم إيجادها فى كل حالة سوف تكون مختلفة. ففى داخل أية منظمة يرتكز تطوير الثقة على عمليات التوظيف والانتقاء، وتطوير ثقافة المنظمة وقيمها، وطبيعة المهن فى المنظمة، وتوفر العقوبات فى نهاية المطاف. وسوف تعمل عمليات متشابهة فى إيجاد علاقات تعاقدية أو شبه تعاقدية فى الأسواق أو شبه الأسواق. ومن الملامح المهمة فى تطوير الثقة فى العلاقات التعاقدية أهمية السمعة. فكلما زادت الأهمية التى يعطيها أطراف التعاقد لسمعتهم، كان من الممكن الوثوق بأنهم لن يتصرفوا بطريقة انتهازية. وخطر فقدان السمعة هو بمنزلة مكبح يوقف الأداء السيئ أو الانتهازى (كريبس وويلسون Kreps and Wilson ١٩٨٢؛ كاى Kay ١٩٩٣).

ومن المحتمل أن توجد علاقة أوثق بين أعضاء منظمة ما من العلاقة داخل شبكة من المنظمات؛ بالرغم من أن تأثير الحجم الكبير للمنظمات سوف يعمل على خفض درجة المعرفة الشخصية. ولهذا فإن عملية تطوير الثقة فى شبكة ما سوف تكون مختلفة عن تلك التى تكون داخل منظمة. وسوف يكون من الضرورى تطوير نظم للإشارة إلى الجدارة بالثقة وللتعريف على تلك الجدارة بأساليب لا تعتمد على الاتصال الشخصى (سبنس Spence ١٩٧٢). وسوف يكون تطوير الثقة عن بعد أصعب مما يكون عليه حين يوجد اتصال شخصى مباشر.

إلا أنه سوف يكون من الأصعب تطوير الثقة كلما كبر عدد الأطراف المشتركة فى النظام، وكلما قل تفاعلهم فيما بينهم، وكلما كان المتاح من المعلومات أقل. وكما يقول فوكس Fox (١٩٧٤) فإن الاستثمار فى الثقة يفرض نفسه بنفسه. ومن المحتمل أن تكون هناك حلقات فارغة وأخرى فعالة من الثقة وعدم الثقة؛ فعدم الثقة يؤدى إلى فعل يجعل من عدم الثقة أكثر احتمالاً؛ ومن المرجح أن تكون الثقة موجودة فى ثقافة قائمة على الثقة. والتفاعل المتكرر بين الممثلين الاجتماعيين سوف يميل إلى أن يؤدى إلى قيام أعراف تصبح بدورها راسخة فى المؤسسات. ومن ثم تصبح الثقة جزءًا من النظام، لأنه بوسع المرء أن يعتمد على الأعراف فى المؤسسات. ومن المرجح أن يخرق التغيير الأعراف التقليدية التى تقوم الثقة عليها، ويخلق حاجة إلى بناء قواعد جديدة للثقة.

الجودة:

سوف تختلف القدرة على مراقبة الأداء التعاقدى وفقًا لطبيعة المنتج الذى ينطوى عليه التعاقد. وكلما كان المنتج أكثر موضوعية، زادت إمكانية تقويم ما إذا كان المقاول قد أوفى ببنود العقد أم لا. ويميز رجال الاقتصاد بين ثلاثة أنواع من المنتجات: سلع البحث وسلع التجربة وسلع التصديق (نلسون Nelson ١٩٧٠). ومن الممكن بصورة كبيرة أو تامة تقويم سلع التجربة قبل شرائها، أى قبل الدخول فى عقد ما. ولهذا، فنحن – على سبيل المثال – يمكننا تقويم جودة العديد من السلع المنزلية، بل وحتى السلع الأكثر تعقيداً كالبيوت، قبل أن نشتريها. ولا يمكن تقويم سلع التجربة قبل شرائها ولكن يمكن تقويمها فى أثناء عملية الاستخدام، كما فى حالة شرائنا لوجبة فى مطعم، أو الذهاب إلى السينما أو المسرح. وقد يكون من الصعب علينا إجراء أى تقويم على الإطلاق لسلع التصديق، وقد نعتقد ببساطة أننا إما تلقينا أو لم نتلق خدمة مناسبة دون أساس من دليل واضح.

وسوف تترك الخدمات المهنية الشخص العادى فى هذا الموقف مراراً. والتمييز بين سلع البحث والتجربة والتصديق ينطوى على بعدين من أبعاد الحكم بالجودة، وهما الدرجة التى يكون من الممكن فيها التوصل إلى حكم موضوعى بجودة منتج ما، والوقت الذى يمكن أن يتم فيه عمل التقويم.

وكلما ازداد تناولنا للسلع المادية، ازدادت سهولة اتخاذ حكم بالجودة قبل الحدث؛ لأن من الممكن كتابة مواصفات أكثر موضوعية، وتقويم مدى ملاءمة المنتج لها، مثلاً من خلال الاختبار المعملى. إلا أنه من الأصعب فى حالة الخدمات إعطاء مواصفات موضوعية، والاختبار المسبق سوف يكون صعباً، لأن تجربة المنتَج تتم مع استخدامه. وسوف يكون من الأصعب أيضاً مراقبة جودة الخدمات؛ لأنه ليس من السهل الفصل بين عملية التسليم والعلاقة مع مورد الخدمة من جهة والخدمة ذاتها من جهة أخرى. إذ لا يمكن الفصل بين مورد الخدمة والخدمة ذاتها. والخدمات فى ذاتها سلع يمكن تقويمها فقط فى أثناء الاستخدام أو بعده، ومن الصعب وضع مقاييس موضوعية لها. وهناك خبرة قليلة نسبياً فى كتابة العقود الخاصة بالخدمات، مقارنة بالخبرة الخاصة بإنتاج سلع مادية. وإحدى القضايا الرئيسية التى تنشأ فى تطوير العقود والأسواق فى الخدمة العامة هى حول طريقة كتابة العقود التى تضمن تقديم خدمات تتصف بالجودة.

وحيث يكون من الصعب تطوير مقاييس فعالة للجودة، قد يكون من الصعب معرفة الاختلاف بين تدنى الجودة أو تحسنها وبين تأثيرات الكفاءة. وتقاس الجودة من خلال المدخلات، مثل أعداد المدرسين أو أعضاء الهيئة الطبية. وفى ظل ظروف معينة تؤدى المنافسة المتزايدة إلى رفع الأسعار وتقليل الكفاءة، وذلك بسبب ازدياد النفقات نتيجة لمحاولة توضيح أن طرفاً معيناً يوفر جودة أعلى من تلك التى يوفرها المتنافسون كما فى مجال الصحة مثلاً (دونالدسون و جيرارد Donaldson and Gerrad ١٩٩٣). وقد يعنى هذا عملياً وببساطة أن كل واحد من الموردين قادر على العمل على نحو أقل جدية. ولهذا فإن البحث عن مؤشرات الأداء المستقلة هو جزء مكمل لتطوير مدخل السوق إلى الإدارة فى الخدمة العامة؛ لأن من الضرورى التفرقة فى الاختلافات فى الكمية وفى الجودة. ويعد البحث عن مؤشرات الأداء محاولة لنقل الخدمات من كونها سلع تصديق إلى كونها سلع بحث أو فى أسوء الأحوال سلع تجربة.

وقد يكون الحكم بالجودة ممكناً قبل الحدث، وفى تلك الحالة يكون من السهل عمل العقود، وذلك لأن توفر المعلومات يجعل الاكتمال أكثر إمكانية. أما فى الحالات التى

لا يكون من الممكن فيها تقويم جودة السلع والخدمات إلا بعد الحدث، فقد يكون من الصعب عمل العقود. ويمكن أن تساعد إجراءات الكفالة والضمان فى جعل العقود ملائمة حيث لا يمكن تقييم الجودة إلا بعد الحدث، ولكن سوف يكون هناك العديد من الحالات التى تكون فيها هذه الإجراءات صعبة، مثلاً فى العديد من الخدمات المهنية أو الرعاية الصحية. وقد تكون نتيجة هذه الصعوبة هى أن يحدث ازدياد فى التقاضى، مثلما حدث فى حالة الخدمات المهنية فى الولايات المتحدة. والحد الذى يمكن تقييم الجودة عنده قبل الحدث سوف يؤثر أيضاً فى طبيعة التنظيم والتفتيش. وحيث يكون من الصعب بالنسبة لمستخدمى الخدمات تقويم الجودة – إما قبل الحدث أو بعده – قد تكون هناك حاجة لاتخاذ إجراءات موسعة من التدقيق والتفتيش. ولقضية الجودة معانٍ ضمنية واضحة بالنسبة للمساءلة فى نظام تقديم الخدمة العامة القائم على السوق.

المخاطرة:

إن لتطوير الأسواق وأنظمة التعاقد تأثيراً فى إحداث مسافة بين أطراف التبادل. ويمكن أن تتم كتابة العقود بصورة تضع كل المخاطرة أو جزءاً كبيراً منها على عاتق أحد الطرفين وتوزيع المخاطرة ستكون له فى الغالب مضامين مالية. فالمقاول الذى يتحمل جزءاً أكبر من المخاطر سوف يحتاج بصفة عامة أن يتلقى سعراً أعلى، كما أن تقديم الضمانات ضد المخاطرة سوف يتطلب بعض التكاليف. ومن المرجح أن يتحمل العميل تكلفة المخاطر فى نهاية المطاف، إما بطريقة مباشرة ومثال ذلك من خلال شراء التأمين، أو بطريقة غير مباشرة من خلال التكاليف التى يفرضها المقاول. والمقاولون الذين تواجههم العقود المبنية على مقاييس الأداء وليس على إنجاز العمل باستخدام طريقة معينة دون ضمان النتيجة – هؤلاء المقاولون سوف يطلبون أسعاراً أعلى للتعويض عن المخاطرة التى ينطوى عليها التعاقد، وعن إمكانية وجود عمل إضافى (تشابمان وآخرون Chapman et al ١٩٨٩).

ويجب على الذين يصممون أنظمة السوق القائمة على التعاقد التفكير بالطريقة الأكثر فعالية للتعامل مع مخاطرة إخفاق المقاول أو التقديم غير الكافى للخدمات. وتميل الدراسات النفسية للاتجاهات نحو المخاطرة إلى أن تبين أن مداخل مختلفة يتم تبنيها استناداً إلى ما إذا كانت المخاطرة هى مخاطرة تحمل خسارة، أو مخاطرة عدم تحقيق مكسب. وهناك ميل إلى تقليل أقصى خسارة، وتعظيم أقل مكسب لأقصى درجة، وليس إلى اتخاذ قرارات على أساس الاحتمالات الموضوعية.

والعقود بحاجة إلى أن تتم على نحو توفر معه مجموعة مناسبة من الحوافز، وتقلل المخاطرة التى يواجهها أطراف التعاقد. وسوف يكون مستوى المخاطرة عاليًا فى المراحل الأولى من تطوير نمط جديد من المؤسسات؛ لأن من المحتمل أن تكون التجربة الأولية هى تدمير مجموعة معينة من القيود، دون توافر مجموعة بديلة تحل محلها فوراً. والفهم التفصيلى لنمط المخاطر التى يشتمل عليها التعاقد لن يظهر إلا مع تطور الإطار المؤسساتى الجديد، واتضاح أنماط السلوك.

الخلاصة:

إن إيجاد نظام فعال للإدارة قائم على السوق داخل الخدمة العامة يعتمد على تطور إطار مؤسساتى مناسب يمكن لذلك النظام أن يعمل ضمنه. وينبغى النظر إلى النظام التنظيمى الرسمى على أنه تطور لاحق يعمل داخل مجموعة مناسبة من القيود المؤسساتية. وسوف يكون تطوير مداخل تقوم على السوق أمراً واضح المعالم إلى حد معقول، إلا أنه سوف يكون من الأصعب ضمان أن تعمل بطريقة تخلق إدارة كفؤة وفعالة. وبالأخص، فسوف يكون من الضرورى بالنسبة لهذا الإطار المؤسساتى أن يتعامل بفعالية مع قضايا المعلومات والمراقبة والحوافز والثقة والجودة والمخاطرة. وهذه القضايا ليست مستقلة عن بعضها؛ وسوف يعتمد الإطار المؤسساتى المطلوب على التفاعل بينها.

ومع وجود عدد من المتغيرات التى هى بحاجة إلى أن توضع بالاعتبار عند تطوير إطار مؤسساتى للمنافسة، فإنه يتوقع أن الأنماط التى تتطور فى بلدان مختلفة وفى خدمات ستختلف إلى حد كبير. كما سينشأ اختلاف من النمط المؤسساتى القائم وتوزيع السلطة. وليست الأطر المؤسساتية مجرد آليات محايدة تضمن أن العمل البشرى يتبع أنماطًا معينة يمكن التنبؤ بها؛ بل هى أيضًا تقوم بوظيفة الاحتفاظ بنموذج معين من السلطة والنفوذ السياسيين. ولكى نفهم السبب فى أن تطور مداخل السوق إلى إدارة الخدمة العامة قد اتخذ الشكل الذى اتخذه، من الضرورى دراسة القضايا السياسية ذات العلاقة. وهذا لا ينطوى على دراسة السياسة الواسعة للحكومات والتزاماتها الأيديولوجية فحسب، بل على السياسة الدقيقة لتوزيع السلطة والنفوذ داخل المنظمات كذلك، مثل ذلك توزيعها بين المديرين والمهنيين.

٣ - الديناميكيا السياسية للتحول إلى صيغة السوق:

إن لتحول الإدارة فى الخدمة العامة عدداً من الجذور، وهو ليس ببساطة نتيجة لارتقاء السياسيين الذين تأثروا بالفكر الاقتصادى الليبرالى (الحر) إلى السلطة. فالمدخل المستوحى من السوق فى إدارة القطاع العام كان مهماً فى بلدان مثل نيوزيلندا وأستراليا، التى تحكمها أحزاب اليسار، بقدر ما كان مهماً فى أنظمة حكم الجناح اليمينى، كنظامى حكم مرجريت ثاتشر ورونالد ريجان. وحتى فى السويد - التى تعد تجسيداً مصغراً لدولة الرفاهية الاجتماعية - فإن هناك اهتماماً متنامياً بتطوير مداخل جديدة إلى الإدارة العامة، كعمل العقود واستخدام الإيصالات ونفقات المستخدمين (هولجرين Hallgren، بلا تاريخ). ويميل تطور إدارة القطاع العام المستوحى من السوق إلى التسارع فى ظل أنظمة حكم الجناح اليمينى، مثلما كانت الحالة التى تلت انتخابات حكومتين محافظتين فى السويد ونيوزيلندا فى أوائل التسعينيات من القرن العشرين، ولكنه لا يعتمد على وجود تلك الأنظمة.

وفى حالات كثيرة كانت الأسباب الداعية إلى التغيير فى إدارة الخدمة العامة نفعية (براجماتية)، إذ إنها تعكس إما حقيقة أن المداخل القائمة اعتبرت أنها فاشلة أو الضغوط المالية المتزايدة. والتغيير - شئنا أم أبينا - يُنظر إليه على أنه ضرورى،أو أنه كما هى الحال فى العديد من البلدان الأقل تطوراً يحدث على أساس الأمر الواقع، حيث ببساطة أخفقت خدمات القطاع العام فى العمل، فى حين تطورت بدائل غير رسمية فى القطاع الخاص. ويقول كونيج Konig (١٩٨٨) عن الديمقراطيين الاجتماعيين الألمان: «إن الديمقراطيين الاجتماعيين معارضون فى الأساس للخصخصة. إلا أن هذا الموقف الأساسى لا يمنع بأى حال الديمقراطيين الاجتماعيين على المستوى الاجتماعى من الموافقة، تحت ضغط من نقص الاعتمادات المصرفية، على نقل المهام أو الوظائف العامة إلى الأفراد أو الشركات الخاصة، ولو أن هذا لا يتم فى كثير من الحالات إلا بعد صراعات داخلية عنيفة» (ص٥٤٧). ولقد كان الكثير من تطور المداخل القائمة على السوق نحو إدارة القطاع العام كان نتيجةً لرد الفعل على الظروف والملابسات، وليس لأى تغيير فى القيم الأساسية.

وفى معظم حالات التغيير كان حدوث عملية كبيرة من التعلم أمراً ضرورياً، حيث تخلت الحكومات عن التقاليد السابقة وحاولت إنشاء نظم جديدة. وكان التعلم بين بلد وآخر أمراً ضرورياً، واعتمد قبول الحاجة إلى التغيير على الدرجة التى اعتبر فيها النظام المؤسساتى والسياسى القائم بأنه إخفاق. وكان من الأسهل بكثير القول بالحاجة إلى

مدخل جديد إلى إدارة الخدمة العامة إذا ساد اعتبار أن أداء النظام السابق كان سيئًا، بالرغم من أنه كلما كبرت درجة الإخفاق كان من الصعب تحقيق التغيير. وفى النظم الاقتصادية الشيوعية فى أوربا الشرقية والاتحاد السوفييتى السابق كان النموذج السابق قد أخفق إخفاقًا ملحوظًا لدرجة أن الاعتراف بالحاجة إلى التغيير كان شديد الانتشار، بالرغم من صعوبة إنشاء نظام بديل؛ لأن التدمير السياسى والاقتصادى والاجتماعى فى الخمسين سنة الماضية كان أمرًا كبيرًا للغاية.

وكان مدى وطبيعة التغيير فى إدارة الخدمة العامة وطبيعته يعتمدان على الإطار المؤسساتى القائم وهيكل النظام السياسى والإدارى. فعلى سبيل المثال فى بعض البلدان الأوربية مثل فرنسا، هناك تقليد منذ عهد بعيد للتعاقد بشأن خدمات معينة، واستخدام واسع للقطاع التطوعى، والمنظمات التى تقوم على الكنيسة من أجل توفير الرعاية الاجتماعية. وهناك مقاومة أقل لاستخدام آليات السوق، وهى لا تنطوى بالضرورة على مضامين سياسية قوية. ويصدق الشىء نفسه على الولايات المتحدة واليابان، وفى أستراليا يُعرف القطاع التطوعى بأنه الطرف الرئيسى الذى يقدم خدمات الرعاية الاجتماعية. وتوجد قاعدة تنظيمية قائمة يمكن البناء عليها. وفى حالات أخرى يجعل الهيكل المؤسساتى من الصعب بناء تحالف من أجل التغيير، بسبب هيكل تمثيل المصالح، مثلاً نفوذ نقابات العمال فى القطاع العام.

وكذلك فالإطار السياسى والإيديولوجى الحزبى مهم فى إحداث عملية التغيير. وكلما كان النموذج الديمقراطى الاجتماعى والمنادى بسلطة الدولة أقل رسوخًا فى الحكومة، كان من الأسهل التحول إلى مدخل أكثر استناداً إلى السوق. وفى الولايات المتحدة الأمريكية، حيث مؤسسات دولة الرفاهية ضعيفة، من السهل نسبيًا عمل التغييرات، من أجل استخدام نظام التعاقد مثلاً. أما فى أوربا فكان التغيير فى الدانمارك أو هولندا على سبيل المثال أسهل منه فى السويد حيث كانت الديمقراطية الاجتماعية بها أشد رسوخًا.

وتتأثر قدرة الحكومة على تغيير طبيعة إدارة الخدمة العامة بتنظيم النظام السياسى. ففى الأنظمة الواحدية للحكومات، كما فى المملكة المتحدة، من السهل بالنسبة للحكومة المركزية عمل تغييرات فى جميع الخدمات العامة، فى حين يكون هذا التغيير أكثر صعوبة فى النظم الاتحادية. ونظام الانتخابات مهم فى التأثير فى نمط التفكير وتغيير السياسة، وفى التأثير على قدرة السياسيين على وضع التغييرات موضع التغيير، حيث التمثيل النسبى يخلق حواجز للتغيير، فى حين أن أنظمة أغلبية الأصوات تجعل ذلك أسهل.

والضغوط الداعية إلى التغيير والتى تعمل داخل ومن خلال الإطار المؤسساتى القائم خلقت أنماطًا مختلفة من إدارة الخدمة العامة. والتأثيرات أكثر وضوحًا وبروزًا فى بعض الحالات من غيرها. ففى حالة بريطانيا، كان الترتيب المعين للعوامل فى صالح التغيير بصورة خاصة، ويمكن أن يؤخذ على أنه حالة متطرفة. وقد تبنت بريطانيا مدخلاً لإدارة الخدمة العامة مستوحى من السوق فى وقت مبكر ومضت به إلى أبعد حد. وفى بلدان أخرى حصل التغيير فيما بعد أو لم يحدث مطلقًا وكان التغيير فيها أقل شمولاً. والبلد الوحيد الذى مرّ بنموذج تطوير فى إدارة الخدمة العامة قريب من التجربة البريطانية من حيث عمقها هو نيوزيلندا (بوسطن وآخرون .Boston, et al ١٩٩١؛ ويسترتش Wistrich ١٩٩٢).

التغير فى الأفكار:

إن الأساس الأيديولوجى لتطوير مداخل السوق إلى إدارة الخدمة العامة إنما يكمن فى أفكار منظرى اليمين الجديد. فاليمين الجديد يتبنى أشكالاً ليبرالية تقليدية من التفكير، مؤكدًا فعالية السوق بوصفها طريقة لتمرير المعلومات والمساعدة فى صناعة القرار، وأيضًا الحفاظ على حرية الفرد وحقوقه. واليمين الجديد يرى السوق لا على أنها آلية لضمان فعالية الإنتاج والتوزيع فحسب، بل على أنها ضرورة أخلاقية كذلك لمنع استغلال الفرد من قبل فرد آخر. إذن فالدور الأساسى للدولة فى النظام ذى التوجه نحو السوق هو ضمان شروط الحرية، التى يمكن الأفراد من خلالها السعى وراء مصالحهم دون تدخل من أحد. ودور الدولة هو دور محايد، يمكن الأفراد من اتباع فكرتهم عما هو صالح، ولا يقوم بتقديم أى صيغة معينة للتنظيم الاجتماعى.

وهناك مجال جيد من التفاوت داخل اليمين الجديد حول الدور المناسب الذى ينبغى أن تلعبه الدولة بدءًا من الرأسماليين الفوضويين مثل روثبارد Rothbard (١٩٧٣) إلى المنظرين الأكثر اعتدالاً مثل بريتان Brittan (١٩٨٣). ففى فكر اليمين الجديد المتطرف، ذى التأثير القليل على عالم السياسة العملية، ربما باستثناء الولايات المتحدة، يُنظر إلى الدولة على أنها لا تزيد كثيرًا عن الحارس الليلى، الذى يدافع عن حقوق ملكية الأفراد. وتنادى الصور الأكثر عملية من فكر اليمين الجديد بأهمية تقليل دور الدولة، وبتأثير جماعات الضغط على الحكومة، وبالحاجة إلى إنشاء إطار مؤسساتى واضح من القيود التى ينبغى أن تعمل الدولة من خلالها، إذا كانت هناك نية فى رفع درجة الحرية والفاعلية إلى أقصى حد. إلا أن منظرى الخيار العام مثل بوكانان Buchanan لا يقولون إنه لا يوجد

دور للدولة، ولكن التحليل الدقيق مطلوب لتحديد الشكل المؤسساتى الذى ينبغى لذلك الدورأن يأخذه، ويجسد إطار العمل المؤسساتى هيكل القواعد والأعراف التى يعمل كل من السوق والدولة من خلالها.

وفى سنوات ما بعد الحرب غطت نظرية كينيز فى الاقتصاد وفى الرفاهة الاجتماعية التى توصلت إلى ميل القبول بدرجة متفاوتة فى جميع الدول الغربية على أفكار اليمين الجديد التى عادت إلى الفكر التقليدى فى الاقتصاد السياسى. وفى البلدان النامية أيضاً كانت الأفكار التى هيمنت فى فترة ما بعد الاستعمار مباشرة، قد أكدت الدور الإيجابى للدولة فى التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وكانت القاعدة الأساسية التى تستند إليها هذه الأفكار هى نمو الاقتصاد الذى أتاح إنجاز حلقة متصلة من التوسع فى الثروة الخاصة، وزيادة الخدمات العامة، وتوظيف كل العمالة، ودرجة منخفضة نسبيًا من التضخم. وكانت نظرية كينيز تستند إلى مفهوم مفاده أن الدولة يمكنها أن تدير ظروف الاقتصاد العام، على نحو يعوض عن أوجه القصور فى السوق. وقد غطى التفكير الاقتصادى العام على النظرة الاقتصادية الضيقة التى تميز اليمين الجديد بها.

ولقد اشتمل التوسع فى دولة الرفاهية على امتداد المواطنة إلى الحقوق الاجتماعية، على أساس أن العضوية الكاملة للمجتمع تشتمل على إمكانية الوصول إلى البضائع الأساسية التى تجعل الاشتراك الفعال فى الحياة الاجتماعية أمراً ممكنًا (كنج وولدرون King and Waldron ١٩٨٨). وكان مفهوم المواطنة التى تم تطويره يقوم على المشاركة، والتى هى عكس المدخل التعاقدى القائم على التبادل، والذى كسب قبولاً فى الثمانينات من القرن العشرين (وولش Walsh ١٩٩٤). وقد اختلفت درجة تبنى أفكار كينيز ونظرياته، ومؤسسات دولة الرفاهية من بلد لآخر، ولكن كانت النتيجة العامة هى النمو السريع فى نشاط الدولة وتوفير الدولة للخدمات. واتجهت السياسات الأساسية للحكومات سواء أكانت يمينية أو يسارية إلى أن تلتقى حول قبول عام لدور الدولة فى إدارة الاقتصاد وتوفير الخدمات العامة. وكانت النظرة إلى التخطيط والبيروقراطية التى تستند إلى السلطة هى أن لهما – على الأقل – دوراً مهماً يلعبانه جنباً إلى جنب مع السوق. وتنوع النموذج من التركيز الأكبر المستند إلى السوق فى الولايات المتحدة إلى الحالة البريطانية التى تسيطر فيها الدولة بدرجة عالية، ولكن كان اتجاه التغيير مشتركًا (إسبنج – أندرسون Esping-Anderson ١٩٩٠).

والمبالغة فى تسخين الاقتصاد العالمى فى أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات من القرن العشرين وأزمة النفط التى أعقبت حرب أكتوبر ١٩٧٣ أضعفا النظام التقليدى للإدارة الاقتصادية السياسية. وبدأت الحلقات السليمة تفسح المجال لحلقات مفرغة من التدهور الاقتصادى. وارتفعت معدلات البطالة بسرعة، وزاد التضخم، وتحطمت الثقة بإمكانية المقايضة بين البطالة والتضخم، وهى المقايضة التى أعطيت شكلاً رسمياً فى منحنى فليبس. وكانت النتيجة هى التضخم فى ظل ركود اقتصادى، وهو الجمع الذى يفترض استحالة حدوثه بين الركود الاقتصادى والتضخم. وكان تأثير ذلك على الخدمات العامة قوياً بشكل خاص إذ إن فترة أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات من القرن العشرين كانت قد شهدت نمواً سريعاً فى القطاع العام خاصةً، أدى إلى بنائه فى صورة توقعات وأنماط من وضع الميزانيات. ونشأ افتراض أن النمو سيحدث كما أن تأثر الخدمة العامة بالتضخم كان أيضًا أكبر من تأثر قطاع التصنيع به؛ لأنه لم يكن من السهل رفع الإنتاجية أو تقليل مستويات توفير الخدمات.

واختلفت حدة الأزمة من بلد لآخر، إذ كانت أكثر حدة فى بلدان مثل نيوزيلندا وأستراليا وبريطانيا، وهى دول بنت دولة الرفاهية بأكبر قدر من الجهد ولكنها وجهت أقل قدر من الاهتمام إلى الاستثمار الاقتصادى، وفى بلدان العالم النامى. وكان من الشائع القول إن الإنفاق العام كان عاملاً رئيسياً فى الانهيار الاقتصادى الذى شهدته السبعينيات من القرن العشرين؛ وأصبحت النظرة إلى مؤسسات دولة الرفاهة على أنها تدمر الحوافز وتضعف روح المنافسة، ولم تكن تلك نظرة سياسيى اليمين وحدهم. وفى حالات أخرى كما فى السويد وألمانيا الغربية - حيث نما توفير الحكومة للخدمات أيضًا وإن كانت الحكومة فى الوقت نفسه شجعت الاستثمار والتنمية الصناعيين - كانت الأزمة أقل حدة، وكان توقع إخفاق نشاط الدولة أقل وضوحاً.

واعتبرت أزمة السبعينيات أنها أزمة سياسية مثلما هى أزمة اقتصادية، وكانت تلك النظرة أكثر قوة كلما كبر الدور الذى لعبته الدولة فى النمو الذى شهدته سنوات ما بعد الحرب. وبدت الانتقادات التى وجهها اليسار المتطرف وتلك الصادرة عن اليمين الليبرالى متشابهة على نحو ملحوظ. فقد قال اليسار إنه كانت هناك أزمة إعطاء صبغة شرعية؛ لأن دور الدولة كان من الضرورى أن يتوسع لمنع القلاقل التى قد تهدد الاقتصاد الرأسمالى بدون ذلك التوسع، ولكن ذلك التوسع احتاج تقييداً مفرطًا لقدرة الاقتصاد الخاص على كسب الأرباح (أوكونر O'Connor ١٩٧٣، وولف Wolfe ١٩٧٧، أوف Offe ١٩٨٤).

وازدادت الحاجة إلى نشاط لإعطاء الصبغة الشرعية من جانب الدولة مع ازدياد تدهور الاقتصاد وارتفاع الإنفاق العام من خلال الإنفاق على الأمن الاجتماعي مثلاً. وكانت النتيجة أزمة مالية، إذ حاول القطاع الخاص أن يخضع تكاليف الرأسمالية للاحتياجات الاجتماعية، ولكنه كان عازفًا بصورة كبيرة عن دفع الثمن. وكانت هناك أيضًا أزمة إعطاء صبغة شرعية، إذا استنفذت الخيارات السياسية فى ظل الإجماع القائم.

وقال اليمين إن نمو القطاع العام قد أحدث بتدميره قواعد الانضباط فى السوق التضخم والتدهور الاقتصادى الطويل المدى. وقال النقاد الأقل تطرفًا إن الحكومة أصبحت محملة بأكثر مما تطيق (كنج King ١٩٧٥)، فى محاولتها لأن تعالج عدداً من المشكلات أكبر مما تستطيع، وإن الإفراط فى الإنفاق والتوظيف الحكوميين يتعدى على إمكانيات القطاع الخاص (بيكون وإليس Bacon and Ellis ١٩٧٦)؛ وإن الدولة تتجه إلى الإفلاس (روز وبيترز Rose and Peters ١٩٧٨). وكانت هذه الانتقادات المختلفة سلبية فى الأساس، ولا تقدم بديلاً واضحًا لإنفاق دولة الرفاهية ومؤسساتها، ولكنها تطالب بالتقليل من ذلك الإنفاق. فقد كان التركيز فى النصف الأخير من السبعينيات منصبًا على تقليل الإنفاق الحكومى، أو على الأقل التخفيف من معدل نموه الذى كان سائداً آنذاك، دون أن يتبلور ذلك فى تحرك إيجابى لتقليص حدود دور الدولة لصالح القطاع الخاص، بل تبلور ببساطة فى صورة قلق من أن القطاع العام ينفق نسبة عالية جداً من الإنتاج الاقتصادى. فى الثمانينيات فقط بدأت المداخل الإيجابية البديلة فى التطور، استناداً إلى تقليل دور الدولة إلى أدنى حد ممكن، وليس مجرد تقليل نفقاتها. وكانت هذه المداخل تستند إلى القيم الإيجابية النسبية للسوق، وليس ببساطة إلى إخفاقات الدولة، وقد كانت أكثر وضوحًا فى سياسات مرجريت ثاتشر ورونالد ريجان.

فلقد تأثرت مارجريت ثاتشر بنظرية النقديين والفكر الحر (الليبرالى). فى حين فضل رونالد ريجان تفاؤلية فكر جانب العرض (القائل إن خفض الضرائب يشجع على توظيف الأموال)، بل وتأييد الحرية الأكثر تطرفًا المصطبغ بالإيمان الدينى بالعصر الألفى السعيد (كريجر Krieger ١٩٨٦، ولز Wills ١٩٨٨). إلا أن الدولة الدنيا التى آمن بها كلاهما ليست دولة ضعيفة، سواء داخليًا أو فى شؤونها الدولية لكن قوتها لاتنعكس فى حجمها بقدر ما تنعكس فى سيطرة السياسيين الواضحة على البيروقراطيين، وحماية حقوق الفرد، والحفاظ على النظام الاجتماعى من خلال إعادة القيم الأخلاقية التقليدية. ولم تستطع الدول الأخرى التى لم تتبن أفكار اليمين بصورة إجمالية، لم تستطع تجاهل جدول

الأعمال الجديد للإدارة القائمة على السوق، باعتبار أنها كانت تواجه بدرجة أو بأخرى مشكلات الكوابح المالية. ولم يكن ممكنًا تجاهل الأفكار القائمة على السوق، في ظل الإخفاق الواضح لمنهج كينيز في الرفاهية. فالإجماع حول النمو – كما يسميه كنج – كان قد انحل.

وكان دور الأفكار ودور أولئك الذين عمقوها بتغيير المداخل السياسية في إدارة القطاع العام دورًا قويًا، وكان العديد من السياسيين متأثرين على نحو كبير بسماسرة الفكر الجديد والسياسات الجديدة. وكان دور المؤسسات الفكرية قويًا بالأخص في بريطانيا والولايات المتحدة، وإن كانت قد بدأت تظهر في بلاد أخرى. كما لعب المفكرون الأفراد دورًا كبيرًا، مثلما تكون عليه الحال في أزمنة التغيرات الكبرى في الأفكار والمؤسسات، حين يحتاج السياسيون إلى الدعم في صياغة السياسات وفي تبرير ما يرغبون في القيام به. وكتابات شخصيات بارزة مثل ديفيد ستوكمان David Stockman (١٩٨٦)، الذي كان أول مدير للموازنة في عهد رونالد ريجان، تشير مرارًا إلى ما قام به هايك ومنظرون آخرون. ولقد كان جون هوارد – الذي تولى قيادة الحزب الليبرالي في أستراليا عام ١٩٨٥ – متأثرًا بشكل قوي بأفكار هايك. وكان للسياسيين ذوي النزعة إلى التنظير مثل كيث جوزيف أو دانيال موينيهان تأثيرهم في جعل الأفكار مستساغة لزملائهم ذوي التوجه الفكر الأدنى. والتغيرات التي تم تبنيها في نيوزيلندا كانت تعتمد بصورة كبيرة على الأفكار التي صاغها روجر دوجلاس وزير المالية في حكومة العمال الجديدة في عام ١٩٨٤، وكان يعمل مع مجموعة صغيرة من المستشارين الفكريين. وكانت الأجيال الصاعدة في الاقتصاديات النامية ذات أهمية بوصفها حاملة للأفكار الجديدة. وكان وجود التنوقراطيين الشبان مهمًا في دفع الأفكار الجديدة حول الخصخصة ودور السوق في بلاد مثل إسبانيا والهند وتركيا والمكسيك.

وكان دور المنظرين والسياسيين المزودين بالأفكار النظرية هو تقديم الأفكار ووضع الصبغة الشرعية على العمل الذي يقوم به السياسيون العمليون. وكانت لهم أهمية في تبرير تدمير الشكل الذي اتخذه عمل الدولة والذي كان قد تطور في سنوات ما بعد الحرب. بل إن العديد من السياسيين الذين أدركوا أو قالوا بالحاجة إلى التغيير لم يعرفوا بالضرورة ما كان ينبغي فعله، وكان واضحًا أنه لا يمكن الثقة بالمسؤولين الذين كانت مصالحهم مرتبطة بالنظام القديم في أن يتولوا هم تطوير جدول الأعمال الجديد. وكان بإمكان أولئك الذين كان بوسعهم تقديم الخطط أو تبرير العمل ممارسة تأثير قوي في مثل

ذلك الموقف. فلقد كان لهم دور فكرى وخطابى فى توفير لغة يتم التناقش من خلالها كما يتم تبرير التغيير.

تعلم السياسة والتقليد:

فى حين أن صانعى السياسات قد يتبنون أفكار اليمين الجديد فى خطوطها العريضة، وعلى المستوى البلاغى، إلا أنه لم يكن واضحًا كيفية وضع تلك الأفكار موضع التنفيذ فى مجالات حكومية عديدة. فالأفكار كانت بحاجة إلى ترجمتها إلى مقترحات عملية. وكانت السياسات بحاجة إلى تطوير، وهى عملية تنطوى على تفاعل بين النظرية والتطبيق. وقد جرت عملية مبدئية من التعلم من خلال التطبيق. وحتى الخصخصة التى أصبحت منبرًا رئيسيًا لحزب المحافظين البريطانى، لم تكد تذكر فى بيان الحزب فى انتخابات عام ١٩٧٩، ولم يكن هناك خطة أو برنامج واضح للتغيير فى إدارة الخدمة العامة حين تولت الحكومة زمام الأمور. وأخذت الإستراتيجيات تنبثق من التطبيق بقدر انبثاقها من الأفكار النظرية. وخبرة الحكومات فى التعاقد والخصخصة مكنتها من رؤية كيفية توسعة هذين المدخلين ليشملا مدى أوسع من الخدمات. ومالت السياسات العامة إلى التطور من خلال البدء بالأمثلة البسيطة نسبيًا لتطبيقها والتعلم منها، مثل خصخصة مشروعات الدولة الهامشية أو زيادة التعاقد لتوفير الخدمات فى وجود خبرة سابقة فى القيام بذلك. وأظهرت التجربة أيضًا حدود المداخل مثل الخصخصة فى مجالات معينة، فمثلاً فى النرويج والدانمارك فى منتصف الثمانينيات من القرن العشرين، حيث اعتبر الجمهور تحديث الدولة أمرًا مقبولاً، ولكنه لم ينظر إلى الخصخصة بنفس النظرة.

وكانت إحدى الصيغ الرئيسية للتعلم هى تقليد إحدى الحكومات لحكومة أخرى؛ مما أدى إلى عملية تبنى السياسات الرائجة. وكانت بريطانيا هى المصدر الأكثر وضوحًا للتقليد، ويستشهد آيكنبرى Ikenberry (١٩٩٠) بما قاله نائب الوزير التايلاندى المسئول عن الخصخصة: «إننا نتحرك ببطء، وإنى فى الوقت الراهن أحاول طرح أسهم شركة أو اثنتين من الشركات الحكومية فى السوق، إحداهما ذات ربح والأخرى غير ذات ربح. وهذا فنحن على نحو ما نتبع سياسات السيدة ثاتشر التى يبدو أنها ناجحة جدًا فى بريطانيا. وكان تقليد السياسات ضروريًا أيضًا فى أستراليا ونيوزيلندا، فى علاقتهما إحداهما بالأخرى، وكذلك فى أخذ الأفكار عن بريطانيا (بوسطن وجاكسون Boston and Jackson ١٩٨٨). فمن جهة، كما يقول دى ماجيو وباول Di Maggio and Powell

(١٩٨٣)، كان ضرورياً تقليد الموضوعات السائدة فى الميدان الدولى إذا كان المراد هو أن يُنظر إلى السياسة العامة على أنها شرعية وفعالة. وفى حالات أخرى، مثلاً فيما يتعلق بالدول الأقل نمواً وأوربا الشرقية، كانت هناك محاولات واضحة لنقل السياسات، مثلاً من خلال صندوق الخبرة Know-How Fund للحكومة البريطانية ووكالات المساعدات، كالبنك الدولى. وفى هذه الحالات كان يتم تشجيع التقليد على نحو إيجابى بل وحتى فرضه. وتبنى السياسات بهدف إضفاء الشرعية الخارجية قد لا ينطوى على أكثر من التزام حقيقى ضعيف. ويقول كوك وكيركباتريك Cook and Kirkpatrick (١٩٨٨) بأنه فى الدول النامية "حيث يتم تنفيذ الخصخصة، قد تعكس ببساطة تقدير صانع السياسة للإجراء الرمزى المطلوب لتأمين تدفق المساعدات الخارجية."

ومن الصعب عمليًا تغيير أنماط العمل الأساسية، كما أن سرعة تطور السوق فى البلدان الشيوعية سابقًا والدول النامية كانت بطيئة، وفيها الكثير من التقليد السطحى.

النزعة الإدارية:

بصورة عامة جاءت التغيرات الماضية فى إدارة الخدمة العامة بعد محاولات إدخال تقنيات القطاع الخاص. وفى الولايات المتحدة كان هناك دائمًا إيمان قوى بالقدرات الإدارية المتفوقة للقطاع الخاص، وكان يتم جلب مديرى القطاع الخاص بشكل روتينى لإدارة منظمات القطاع العام. وقد اتبع رونالد ريجان طريقًا تقليديًا نوعًا ما، بالرغم من أنه كان أكبر التزامًا من ريتشارد نيكسون مثلاً حين عين لجنة جريس Grace –مسح الرئيس للقطاع الخاص حول مراقبة التكلفة (جودسل Goodsell ١٩٨٤)، التى عملت جاهدة لاكتشاف الهدر، وأوصت بالخصخصة واستخدام تقنيات القطاع الخاص فى المحاسبة والتخطيط، وقامت بجلب المزيد من ممثلى القطاع الخاص إلى الحكومة.

ولم يكن استيراد المديرين من القطاع الخاص جديداً فى بريطانيا أيضًا. حيث قامت حكومة هيث Heath فى أوائل السبعينيات بجلب المديرين من القطاع الخاص إلى الحكومة بدرجة ما، ولكن تأثير ذلك كان محدوداً، بسبب التحول إلى مذهب التدخل Inter-ventionism فى مواجهة المشكلات الاقتصادية. ولكن مرجريت ثاتشر حققت نجاحًا أكبر. فقد بدأت متحفظة بأن أحضرت السير ديرك راينر Sir Derek Rayner إلى الحكومة ليقوم بما عرف فيما بعد باسم تفحصات راينر الدقيقة، بحثًا عن أساليب تقليل الهدر وزيادة الكفاءة فى الخدمة المدنية. وثمة تطور مبكر آخر للنزعة الإدارية وهو قيام

مايكل هزلتاين Michael Heseltine بإدخال نظام المعلومات الإدارية للوزراء فى إدارة البيئة، من أجل إتاحة المجال للسياسيين أن يعرفوا على نحو أوضح ما يفعله الموظفون المدنيون، وتمكين الوزراء من ممارسة قدر أكبر من التحكم. وكانت تلك التطورات فى الأساس استمراراً للمداخل الإدارية التقليدية فى إدارة الخدمة العامة.

ولقد كان للصيغة الجديدة للنزعة الإدارية التى تطورت فى الثمانينيات والتسعينيات عدد من المتغيرات. فأولاً: كانت هناك محاولة لكسب مزيد من السيطرة السياسية على البيروقراطية، التى ازداد بصورة مستمرة سوء ظن سياسيى اليمين واليسار بها. ولأن السياسات التى اتبعتها أحزاب مختلفة فى ملامحها لم تكن شديدة الاختلاف، لم تجد الحكومة صعوبة تذكر، مهما كانت درجة نفور السياسيين الملتزمين بالتغير الراديكالى من المسؤول الحكومى التقليدى. ولقد كان كل من مرجريت ثاتشر ورونالد ريجان عدائيين تجاه موظفى الخدمة المدنية، وحاولا بطريقة منهجية سحب الامتيازات منهم، من خلال مثلاً خفض رواتبهم، وتغيير مقدار استحقاقهم من معاش التقاعد.

وقد اعتبر تأكيد السيطرة السياسية، وتطوير طرق جديدة لمراقبة عمل البيروقراطيات على أنه أمر حاسم فى تغيير إدارة الحكومة. وكان المقصود من تغيير إدارة الحكومة المركزية فى نيوزيلندا هو زيادة شفافيتها، من خلال تطوير صيغة تعاقدية للعلاقة بين مديرى الإدارات والوزراء وتحديد الإنتاجية. وكانت درجة مساءلة المسؤولين ستزداد إلى حد كبير؛ لأنهم سوف يكونون ملتزمين بأهداف معينة، وسوف يكون الوزراء مجبرين على أن يكونوا أكثر تحديداً لما يريدونه. وأدخلت أستراليا نظاماً مشابهاً، وكذلك بعض الدول الأوربية رغم أن ذلك تم بطريقة أقل صراحة (منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية،١٩٩٠، ١٩٩٢). وبصورة أكثر تعميماً تطورت نظم فى الإدارة قائمة على الأداء. وتعد محاولة تقديم الشفافية من خلال الفصل بين السياسة والإدارة أكثر وضوحاً فى التشغيل المتخذ شكل الوكالة، والتى يكون تنفيذ السياسة فيها فى أيدى منظمات متباعدة، ذات أهداف محددة عليها إنجازها.وفى جميع مستويات الحكومة هناك ازدياد فى المسافة بين السياسى والبيروقراطى، وبحث عن شفافية أكبر. والاختلاف الرئيسى بين نزعة الإدارة الجديدة والنزعات المشابهة السابقة هو أنها تقوم على إعادة تأكيد سيطرة المستوى السياسى، بعد فترة كان التميز فيها بين أنشطة البيروقراطى والسياسى قد أصبح غير واضح.

أما الجانب الثانى لنمو نزعة الإدارة فى الخدمة العامة فى الثمانينيات فكان تطوير لامركزية الرقابة المالية. وقد انعكس هذا النقل للسلطة على المستوى الأعلى فى فيدرالية

ريجان الجديدة – على سبيل المثال – والتى حاولت نقل المسئوليات من المستوى الفيدرالى إلى مستوى الولاية والمستوى المحلى. واستخدم التقليل من المركزية على نطاق واسع فى إصلاحات الخدمة العامة فى نيوزيلندا. أما فى الخدمة المدنية فى بريطانيا فقد أدخلت مرجريت ثاتشر مبادرة الإدارة المالية، التى قصد منها نقل سلطة الرقابة المالية وتحقيق إجراءات أكثر فعالية فى المحاسبة والإدارة المالية. وأدخلت أستراليا تغييرات مشابهة من خلال برنامج تحسين الإدارة المالية. كما حدث أيضًا نقل أوسع للسيطرة المالية والتشغيلية إلى المدارس فى بريطانيا، وكذلك فى بلاد أخرى، ولكن على نحو أقل منهجية. وأكدت التغيرات التى شهدتها الخدمات الصحية الوطنية البريطانية التى تلت تقرير جريفيس Griffiths – تخصيصَ المسؤولية الإدارية الواضح على مستوى لا مركزى، وهو تطور أكدته مبادرة إدارة الموارد.

وتختلف المداخل إلى نزعة الإدارة التى تم تبنيها بين اليسار واليمين. فقد كان الأرجح أن تؤكد أحزاب اليسار على الرقابة السياسية، وتوفير الخدمة للمستخدم، أكثر من تأكيدها الخصخصةَ أو التعاقد، وذلك لأن مثل هذا المدخل يتضارب بصورة أقل وضوحًا مع الالتزامات التقليدية بالإمداد الجماعى والرفاهية. وفى مقارنة له للإدارة العامة المتغيرة فى بريطانيا ونيوزيلندا، يقول بوسطن Boston (١٩٨٧): إنه الدفاع عن دولة الرفاهية، والرغبة فى ضمان مساواة أكبر فى الفرص التى – قبل كل شىء – تميز السياسة المسيطرة لحزب العمال بنيوزيلندا عن الشكل الخطابى لحكومة المحافظين فى بريطانيا. وبدون هذا الفارق يكون من المشكوك فيه ما إذا كان حزب العمال يمكن أن يعد حزبًا ديمقراطيًا اجتماعيًا».

ويمكن أن تعد نزعة الإدارة فى أستراليا على أنها وسيلة لكسب السيطرة السياسية على الخدمة العامة، وليس منح سلطة أكبر للمديرين أو إدخال السوق من أجل السوق. وفى بلاد أخرى كالسويد مثلاً، حيث بقيت أحزاب اليسار فى السلطة أو شاركت فى تحالفات سياسية، كان هناك أيضًا تأكيد على جزء جدول الأعمال الخاص بالنزعة الإدارية أكبر من التأكيد على الجزء الخاص بالخصخصة والتعاقد.

التغير السياسى:

إن تطور المداخل القائمة على السوق إلى إدارة الخدمة العامة كان أكثر وضوحًا فى البلاد التى شهدت أكبر درجات التغير السياسى. وفى حالات كثيرة، جاء التساؤل المبدئى

حول نجاعة المداخل التقليدية لإدارة الخدمة العامة بعد حدوث تغير فى السيطرة السياسية من أحزاب اليسار إلى أحزاب اليمين كما فى النرويج والدانمارك وألمانيا الغربية وجاميكا، وعلى نحو أكثر ما يكون وضوحًا فى بريطانيا. والتغير من اليسار إلى اليمين ليس وحده الذى أدى إلى تبنى اتجاهات جديدة فى إدارة الخدمة العامة، مثلما تبين حالة كل من أستراليا ونيوزيلندا. ففى كلا هذين المثالين تلت الحكومتان العماليتان الإصلاحيتان فى أواسط الثمانينيات حزبين يمينيين كانا قد التزما بالمداخل التقليدية فى تسيير الدولة فى وجه المشكلات السياسية والاقتصادية المتزايدة. ففى نيوزيلندا - على سبيل المثال - هزم حزب العمال الحزب الوطنى الذى يقوده السير روبرت مولدون Sir Robert Muldoon، والذى يمكن اعتبار أنه يمثل "اليمين القديم". وكان قد ساعد حزب العمال أن حزب اليمين الجديد بنيوزيلندا حصل على الكثير من أصوات الحزب الوطنى. وكان من الأسهل بالنسبة لأحزاب اليمين تبنى أفكار الفكر الجديد القائم على السوق، ولكن أحزاب اليسار كانت أيضًا قادرة على تبنى برنامج العمل الجديد حين حلت محل أنظمة حكم تقليدية محافظة.

وكانت أيديولوجية السوق الجديدة أكثر جاذبية كلما ازدادت النظرة إلى الحكومة السابقة سواء أكانت يمينية أو يسارية على أنها أخفقت فى توظيف المداخل الأكثر تقليدية. وفى هذه الحالات - وكما قال سليمان (١٩٩٠) - فإن الخصخصة يمكن أن تشكل أساس التوجه إلى الشعب طلبًا للدعم والمساندة. وفى إسبانيا، استخدم فيليب جونزاليس مبادئ السوق لإبطال بعض سياسات فرانكو التى انطوت على تضخيم القطاع العام. وفى المقابل فى البرتغال واليونان (بورميو Bormeo ١٩٩٠) لم يحدث سوى تطور طفيف فى هذا الاتجاه، بعد العودة إلى الديمقراطية؛ لأن الدكتاتوريات كانت تفضل القطاع الخاص. وفى الفلبين استطاعت الرئيسة أكينو تقديم برنامج راديكالى للخصخصة وكان جزءًا من سبب ذلك ما لحق بنظام حكم ماركوس الذى حابى القطاع العام من خزى (هاجارد Haggard ١٩٨٨). وكان لتطور برنامج الخصخصة فى تركيا فى ظل نظام أوزال خلفية مشابهة، بالرغم من أن هذا البرنامج لم يحقق فى نهاية المطاف سوى نجاح طفيف نسبيًا- (أونيس Onis ١٩٩١). ولعل الحالة الأكثر وضوحًا بالنسبة لتبنى مدخل قائم على السوق كرد فعل- فى الأساس - لإخفاق المحاولات الماضية هى حالة أوربا الشرقية والاتحاد السوفييتى. ففى هاتين الحالتين، مرة أخرى، كانت مداخل السوق ذات غرض بلاغى بقدر ما كانت ذات غرض اقتصادى. ومن ثم باتت السوق تصنيفًا أيديولوجيًا يُنتقد من خلاله الماضى.

وقد حدث تغير أقل فى إدارة الخدمة العامة فى الأماكن التى لا يمكن القول فيها إن السياسات السابقة قد أخفقت. ففى النمسا على سبيل المثال تم تعديل أفكار كينز ونظرياته للتعامل مع الصعوبات، ولم يكن هناك تحدٍ محافظ، واستمر الحزب الاشتراكى فى السلطة طوال الثمانينيات. وتطور المداخل إلى الإدارة القائمة على السوق اعتمد على انقطاع مهم فى الاستمرار السياسى، وفى حالات أوربية عديدة لم يحدث انقطاع من ذلك القبيل فى أثناء الثمانينيات. وفى البلاد الأقل نمواً كان من الصعب أيضًا عمل تغييرات فى ظل وجود استمرار فى الحكم ، كما فى الهند مثلاً حيث وجد راجيف غاندى وخلفاؤه أن الحاجة إلى الإبقاء على التحالفات القائمة منعت حدوث أى تطور سريع للمداخل القائمة على السوق إلى إدارة القطاع العام. وبمقدار ما تطورت المداخل القائمة على السوق فى هذه الحالات، فإنها اعتمدت على تراجع فى الإجماع بطىء ولكنه مطرد كما فى السويد والنرويج. وفى أوائل التسعينيات كان المناخ الأيديولوجى قد بدأ فى التغيير حتى فى تلك البلاد، كما فى السويد مثلاً حيث اعتلى السلطة حزب محافظ يمثل اليمين الجديد كان قد التزم بالإطاحة بدولة الرفاهية. وفى الممارسة الفعلية من غير المحتمل أن يحدث تغير رئيسى فى الطريقة التى تدار بها الخدمة العامة بدون انقطاع مهم فى الاستمرار السياسى.

الأنظمة السياسية والانتخابية:

إن محاولة إدخال مداخل جديدة فى إدارة الخدمة العامة تأثرت باختلافات فى الأنظمة السياسية والانتخابية. ففى الحكومات الأنجلوسكسونية المتضادة نسبيًا فى بريطانيا والولايات المتحدة ونيوزيلندا، التى تطبق نظام تصويت يعتمد على الأكثرية، يمكن الحصول على السلطة السياسية على أساس نسبة الصغيرة نسبيًا فى الأصوات. ومن المرجح أن تكون المواجهة بين الأفكار أعمق وأوضح مما هى عليه فى الديمقراطيات الأوربية الأكثر التى تتجه بصورة أكبر إلى الإجماع والتمثيل النسبى والتى تتميز أكثر بالائتلافية والحلول الوسط. وتضمن طبيعة النظام الانتخابى احتمال أنه سيكون هناك تحولات راديكالية من أحد الأحزاب والأفكار المرتبطة به إلى حزب آخر. وفى بلاد تعتمد إلى حد كبير على الإجماع كالسويد، ويميل نظامها الانتخابى إلى انتخاب برلمانات أكثر تمثيلاً، تقل سهولة تطوير برامج حكومية متضادة.

إن المدى الذى بذلت فيه المحاولات لتغيير الطريقة التى تدار بها الخدمة العامة، والدرجة التى نجحت بها تلك المحاولات قد تأثرت تأثراً قويًا بالإطار المؤسساتى للحكومة. وتغيير الطريقة التى تعمل بها الدولة ككل أسهل بكثير فى الدول الواحدية منه فى الدول

الفدرالية. والحالة المتطرفة فى ذلك هى حالة الديكتاتوريات التى يمكنها تقديم تغيرات سريعة وراديكالية فى الاتجاه الذى تسير فيه السياسة إذا كانت تلك الدكتاتوريات مستعدة وقادرة على كبت المعارضة، مثلما هو الحال فى تشيلى والعراق اللتين نفذتا سياسات خصخصة. والحكومات المركزية فى الدول الواحدية تستطيع بسهولة أكبر أن تفرض إرادتها على مستويات الحكومة الأخرى، والمؤسسات العامة الأخرى، وتمثل بريطانيا ونيوزيلندا أوضح تلك الحالات. فالحكومة المركزية فى بريطانيا تفرض سياساتها التى تفضلها على الحكومات المحلية وعلى الهيئة الصحية الوطنية ومؤسسات أخرى وغالباً ما يكون ذلك فى وجه معارضة قوية. وجزء كبير من السبب وراء التأثير المحدود جداً لبرنامج ريجان حول طريقة إدارة الحكومة الأمريكية – كان عدم قدرة الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة على التأثير على حكومة كل ولاية والحكومات المحلية بأى طريقة مباشرة. ومن المؤكد فى حالة الولايات المتحدة أن الشخصية المجزأة للحكومة الفيدرالية تجعل أى تغيير فى السياسة أمراً يصعب تنفيذه حتى فى واشنطن (روز Rose ١٩٨٨).

وكذلك فإن نظام المقاطعات فى كندا جعل من الصعب على الحكومة المركزية أن تتخذ خطاً راديكالياً، وخصوصاً فى ظل الخوف من أن تؤدى أى عملية خصخصة إلى تأثير أمريكى أكبر على الاقتصاد الكندى. وتطوير المداخل القائمة على السوق كالاستخدام المكثف للشركات المتباعدة فى مونتريال قد نتج عن مبادرة محلية وليس عن تغيير سياسى وطنى. وفى ألمانيا يمكن أن يكون للحكومة الفيدرالية تأثير قليل نسبياً على المستوى الأدنى من المستوى القومى. وعادة ما تكون درجة التطورات المستوحاة من السوق التى تشهدها الحكومات المحلية فى النظم الفيدرالية، هى مسألة تخص السلطات المحلية نفسها. والاختلاف بين النظم الفيدرالية والواحدية يمكن أن يرى فى المقارنة بين المداخل فى أستراليا ونيوزيلندا. ففى أستراليا تركزت سياسة الإصلاح الاقتصادى الدقيق على المستوى الفيدرالى، ولم يكن هناك سوى تأثير قليل نسبياً على المستوى الحكومى المحلى حتى وقت قريب. أما فى نيوزيلندا التى تتبع النظام الواحدى، فقد أدخلت الحكومة إصلاحاً شاملاً على الحكومة المحلية قصد منه تغيير طبيعة الإدارة وإبداله بمدخل يقوم على السوق بصورة أكبر.

وليس فقط فى الحكومات الفيدرالية يكون للحكومة المركزية تأثير محدود نسبياً، إذ إنه حتى فى النظم الواحدية قد يختلف وضع الطبقات الأدنى فى الحكومة اختلافاً كبيراً من دولة إلى أخرى. ففى البلاد الإسكندنافية يوجد تأكيد كبير على أهمية الحكم الذاتى المحلى وأولويته على السياسات الأخرى، كتطوير الإدارة القائمة على السوق. فعملياً

لا يمكن للحكومة المركزية ببساطة أن تفرض التغيير بالقوة. والوضع الأكثر عمومية فى أوربا هو أن أهمية المجتمع والموقع المحلى كأساس للحكومة والقرار مغلفة بمفهوم التبعية. وموقع الحكومة المحلية كمؤسسة مستقلة السلطة - على سبيل المثال - هو أمر غالبًا ما يكون منصوصًا عليه فى الدستور. وفى حالات أخرى فإن صبغة النظام السياسى تكون من نوع يجعل من التغير الكلى أمرًا أكثر صعوبةً. ففى إيطاليا، على سبيل المثال، فإن النفوذ المحدود للحكومة ودور السياسة الزبونية، وحقيقة أن إرساء العقود كانت تسيطر عليه المافيا أحيانًا - كل هذا حدَّ من الخطوات نحو نظم الإدارة القائمة على السوق فى الخدمة العامة. ويقول برونو دنتى Bruno Dente (١٩٩١): «إن الخصخصة بالأسلوب الإيطالى ليست خصخصة على الإطلاق ... بل إن المقاييس التى تنحرف بعيداً عن النموذج المثالى للرفاهية لم تكن مضمنة فى أى نوع من الإستراتيجية العامة، وإنما كانت بدرجة ما تغيرات تزايدية صممت لمعالجة مواقف طارئةً.

وعمومًا، كلما زادت وحدة نظام الرقابة والسلطة السياسية ومركزية، كان من السهل إدخال مداخل جديدة فى إدارة الخدمة العامة.

الإطار المؤسسى العام:

إن الدرجة التى يكون عندها نظام مؤسساتى معين لإدارة الخدمة عرضة للتغيير سوف تعتمد جزئيًا على القوة التى أنشئ بها ذلك النظام. فالمؤسسات التى أنشئت بشكل ضعيف أقل مقاومة للتغيير، وخاصةً حين يمكن النظر إليها على أنها مخفقة. وكلما زاد رسوخ أى نمط للإدارة، يزداد تجسده فى قواعد واعتقادات واهتمامات وقيم، وتزداد القوة والضغط المطلوبان لإنجاز أى تغيير، وينقص احتمال حدوث تغيير متولد من الداخل. وسوف يكون تغيير الأعراف أسهل بكثير من تغيير القيم والمدركات الجوهرية المتأصلة فى الأجهزة التنظيمية. وفى الولايات المتحدة على سبيل المثال كان احتمال تبنى إجراءات إرساء عقود الخدمات أكبر بكثير فى الحكومات المحلية المؤسسة حديثًا فى الجنوب والغرب، وليس فى المدن القديمةِ فى الشمال الشرقى. ففى النظم الأكثر رسوخًا، أصبح تأثير مجموعات الضغط كنقابات العمال ذا قاعدة أكثر رسوخًا مما أوجد عوائق مهمة للتغيير.

وقد تساعد النظم المؤسساتية أيضًا فى إدخال عمليات السوق. ومن الأسهل إدخال التغيير حيث توجد بنية تحتية تنظيمية مناسبة. وفى فرنسا، كان الإجراء المتبع منذ فترة هو منح عقود خاصة بخدمات معينة واستخدام شركات خاصة كبيرة، كجمعية ليون للمياه

والشركة العامة للمياه للتعويض عن الحجم الصغير لوحدات التقسيم الإدارى فى توفير خدمات عامة كالمياه. والعلاقات بين الشركات والهيئات الحكومية علاقات وثيقة، وتسمح بدرجة من النفوذ السياسى المهم بالنسبة للشخصيات المحلية المهمة. ولهذا كان الجدل حول استخدام عمليات التعاقد أقل حدة. وفى اليابان أيضًا كان يوجد تقليد من زمن بعيد فى التعاقد حول الخدمات المدنية، ولهذا هناك جدل أقل حول هذا المدخل فى تقديم الخدمات. وسوف يكون تغيير الأنماط المؤسساتية فى التنظيم والإدارة العامة أكثر صعوبة، كلما كانت أقدم وأكثر رسوخًا وكلما كانت ذات طبيعة أكثر توحيدًا. وسوف يكون التغيير أسهل حيث يتناسب مع نمط فى توفير الخدمات سبق ترسيخه بدرجة ما.

وسوف يؤثر الإطار المؤسساتى الموجود على نوع التغييرات الممكنة فى تبديل نمط إدارة الخدمة العامة. ومن الممكن اعتبار أن هناك نماذج وطنية معينة لتقديم الخدمات العامة، كالنموذج الفرنسى، الذى ينطوى على علاقات وثيقة بين السلطات العامة وموردى القطاع الخاص، أو النموذج الألمانى الذى يشتمل على شركات يملكها القطاع العام. وسوف يختلف تطور المداخل القائمة على السوق مع المجموعة المحددة من الطرق والمداخل التى تطورت فى كل بلد بعينه فى تقديم الخدمة العامة، والبدائل المتاحة. وفى كثير من البلاد الأقل نموًا، وحيث إن خصخصة وكالات الدولة أمر صعب بسبب عدم وجود سوق لرأس المال؛ لذا سيكون من الصعب إرساء العقود حيث يكون من الواضح عدم وجود سوق القطاع الخاص. وفى أوربا الشرقية تواجه الحكومات التى تهتم بخصخصة وتطوير السوق من أجل توفير الخدمة العامة مشكلات مشابهة للمشكلات التى تواجه الدول الأقل نموًا. ومن المحتمل أن تكون نتيجة ذلك التركيز على تغيرات صغيرة المدى، مثلاً تطوير مشروعات محلية كالنقل العام، أو شراء خدمات أساسية جدًا مثل تنظيف الشوارع. وكبديل يمكن أن تقوم شركات كبيرة متعددة الجنسيات بتوفير الخدمات، أو توفيرها عن طريق تصدير الخصخصة، وهو ما يتم فى إدارة المياه فى أمريكا الجنوبية وأجزاء من آسيا.

واحتمال أن يكون توفير القطاع الخاص للخدمات المدنية فى الدول الأقل نموًا نتيجة لإخفاق الهياكل المؤسساتية الموجودة فى توفير تلك الخدمات يعادل احتمال أن يكون ناتجًا عن قرار إيجابى تتخذه الدولة. فمثلاً فى المدن العشوائية فى أمريكا اللاتينية، فإن الخدمات التى تتوافر إنما يتم توافرها بشكل متكرر من خلال قيام المواطنين بالعمل بأنفسهم من خلال اقتصاد غير رسمى. وظهرت تطورات مشابهة فى إسبانيا فى ظل حكم فرانكو، حيث تطور التمدين فيها منذ الستينيات (بورميو Bormeo ١٩٩٠). وفى

مصر كانت الجماعات الإسلامية نشطة فى توفير الخدمات الصحية والتعليم والإسكان فى ضوء إخفاق الدولة (سوليفان Sullivan ١٩٩٢). ونظم النقل داخل المدن الأفريقية والآسيوية مثل نيروبى ومانيلا وأبيدجان وبانكوك إنما تعتمد بصورة كبيرة على قطاع خاص غير رسمى نسبيًا لأن الخدمة العامة سيئة للغاية. ونمط إدارة الخدمة العامة الآخذ فى التطور مقيد بنمط المؤسسات القائم والبدائل المتاحة وفى نفس الوقت فهو يبنى عليه.

المصالح والرأى العام:

ضغوط المصالح:

إن الأنماط المؤسساتية للتنظيم والإدارة تنشئ هياكل من مصالح سوف تعمل للدفاع عن التطبيق وتوزيع الموارد القائمين بالإضافة إلى مصالح متحدية تريد التغيير (ألفورد Alford ١٩٧٥). وإلى حد ما فإن تلك المصالح المتحدية قد يكون الإطار المؤسساتى القائم هو الذى أحدثها. فالإنشاء الناجح لعملية مؤسساتية جديدة يوجد ممثلين شرعيين يقتفون أثر مصالحهم، التى قد تكمن فى زعزعة الأشكال المؤسساتية التى رسخت مراكزهم فى المقام الأول.

ويثير دون ليفى Dunleavy (١٩٨٦) نقطة مشابهة فى تفسيره لما يراه ازدهاراً للخصخصة، وذلك فى أن العديد من أولئك يقودون العمليات هم من الأصل فى مناصب قيادية، حيث يمكنهم بناء شكل التغيير وفقًا لمصالحهم. وما أن يصلوا إلى الأعلى حتى يرموا بالسلم الذى صعدوا عليه جانبًا. ويصبح تصميم شكل المكاتب وسيلة للسعى وراء مصالح العمل الشخصية. أما المصالح الثانوية التى من المحتمل أن تفضل التغير المؤسساتى فهى تلك المصالح التى لا تستفيد من نمط التوزيع القائم. وبالمثل من المحتمل أن تلقى إعادة التنظيم الاعتراض من قبل أولئك الذين سوف يعانون أكبر خسارة من التغيير فى الإطار المؤسساتى القائم، وخاصةً مصالح المنتجين والنقابات العمالية.

والطرف ذو المصلحة الواضحة الذى يتلهف على توسيع مدى توفير القطاع الخاص للخدمات العامة هو مختلف الصناعات ذات العلاقة، كمقاولى التنظيف وتوفير الأطعمة. وهم متلهفون بصفة خاصة إلى فتح القطاع العام بسبب الهبوط أو الطبيعة الراكدة لسوق القطاع الخاص التى واجهوها فى السبعينيات من القرن العشرين .. وفى بريطانيا بصفة خاصة كانت شركات القطاع الخاص متلهفة على إقناع الحكومة بأن تؤثر على السوق

التى كانت تلك الشركات تواجهها. وتقول آشر Ascher (١٩٨٧) فى دراستها التى أعدتها حول الخصخصة: «... يوجه المقاولون جهودهم الضاغطة بصورة شاملة تقريبًا إلى صناع القرار السياسى، وخاصةً أولئك الذين هم على المستوى الوطنى. وكانت حملتهم مكبوحة، تعمل غالبًا خلف الأبواب الوزارية، المغلقة وغير مرئية عمليًا من قبل هم خارج الاتحاد الرئيسى فى سياسة الحزب المحافظ». (ص٧٢).

وبصفة عامة هناك احتمال أكبر فى حدوث الخصخصة فى بلاد ذات قطاع خاص قوى، يمكن أن يفرض ضغوطه على الحكومة، أو حيث يكون هناك تأثير للشركات الدولية الكبرى، كما هو مثلاً فى حالة شركات المياه الفرنسية والبريطانية فى أمريكا الجنوبية وجنوب شرق آسيا. والاستخدام الواسع لآليات السوق فى إسبانيا، مقارنة بالبرتغال واليونان، والذى أعقب انهيار الأنظمة الديكتاتورية المختلفة، إنما يعكس جزئيًا القوة الكبرى التى يتميز بها القطاع الخاص والبنوك، وصلاتها بالمؤسسة الأسبانية الرئيسة الأخرى، أى الكنيسة الكاثوليكية الرومانية، من خلال منظمة أوبوس دى .Opus Dei

وكان للمقاولين فى بريطانيا فعاليتهم فى التأثير على البرلمان من خلال قدرتهم على تجنيد أعضاء فى البرلمان لتعزيز مصالحهم، ومن خلال التبنى الأكثر تعميمًا من قبل أصحاب المقاعد الخلفية المتلهفين لرؤية مبادئ السوق فى موضع التنفيذ. وضغط أصحاب المقاعد الخلفية كان مهمًا بصفة خاصة فى بقاء فكرة طرح المناقصات التنافسية حية عندما ترنحت فى النصف الأول من الثمانينيات فى القرن العشرين. ولقد حاولت الشركات الخاصة أيضًا زيادة قدرتها فى التأثير على الحكومة بتجنيد موظفين حكوميين لهم معرفة وثيقة بخدمات معينة. وفى البلدان الأوربية الأخرى كان ضغط القطاع الخاص على الحكومات أقل بصفة عامة مما هو فى بريطانيا، إما لأن ما تستطيع الحكومة المركزية القيام به أقل، أو لأن إمكانية تنفيذ الأعمال الحكومية موجودة فى الأصل. وتتمتع الشركات الكبرى كجمعية ليون للمياه والشركة العامة للمياه بأصوات قوية وراسخة، ولكن مصالحها على أية حال توضع فى الاعتبار ضمن النظام. ولقد نما نفوذ القطاع الخاص وتنظيمه مع التوسع فى استخدام آليات السوق.

وللقطاع التطوعى فى بلاد عديدة كالولايات المتحدة وأجزاء من أوربا وأستراليا الكلمة القوية الأخيرة فى توفير الخدمات، لما يتمتع به من دور بوصفه موردًا رئيسيًا. فالكنائس، بوصفها راعية لتوفير الخدمة العامة، يمكن أن يكون لها صوت قوى فى إدارة الخدمة العامة. ومن المرجح أن تستفيد المنظمات التطوعية الأكبر حجمًا والمؤسسة على قاعدة

أفضل. والوكالات التطوعية كتلك الموجودة فى بريطانيا وهولندا قلقة بسبب المداخل القائمة على السوق، فهى تنظر إليها على أنها تعمل على تآكل أخلاقية العمل التطوعى، ولأن الوكالات المتطوعة الصغيرة غالبًا ما تجد أنه من الصعب العمل فى عالم من العقود الرسمية وآليات السوق الأخرى. والمنظمات الأم التى يمكنها دعم المنظمات التطوعية، كالمجلس الوطنى للمنظمات التطوعية فى بريطانيا، مهمة للتعبير عن القطاع التطوعى بالرغم من أنها ذات تأثير محدود. أما المنظمات التطوعية الصغيرة التى هى الأقل قدرة على التعامل مع ضغوط السوق فصوتها هو أضعف الأصوات. وغالبًا ما تكون المنظمات التطوعية الكبرى قادرة على التعامل مع العالم التجارى.

وحيث يكون للقطاع الخاص تأثير مباشر أقل فى تطوير مداخل السوق، مثلاً فى تطوير إجراءات السوق الداخلية، إذن فالاهتمامات السائدة تميل إلى أن تصبح أكاديمية أو اهتمامات المؤسسات الفكرية، والمجموعات والوحدات الفردية المؤسسية لأغراض خاصة داخل البيروقراطية والموكل إليها تغيير الثقافات وأنماط التشغيل. وينبغى أن ينظر إلى الأكاديميين والمؤسسات الفكرية على أنهم مصالح قائمة بحد ذاتها ومهمة بترويج جدول أعمال أيديولوجى أو فكرى معين. ومن الوسائل الرئيسية لترويج جدول الأعمال الجديد لإدارة الخدمة العامة دور وحدات ومجموعات معينة داخل البيروقراطية. وكانت الوحدة المعنية فى بعض الحالات هو الإدارة المالية كما فى نيوزيلندا وأستراليا. وفى نيوزيلندا عملت وزارة المالية وفق اتجاه نظرى مكثف، يقوم على فكر كواس Coase وبوسنر Pos-ner وبوكانان Buchanan، ونظرية الوكيل الرئيسى واقتصاديات المنافسة.

وفى الولايات المتحدة الأمريكية لعب مكتب الإدارة والموازنة فى عهد الرئيس ريجان دورًا نشطًا فى الترويج لإرساء العقود داخل الخدمة الفيدرالية، وقام بوظيفة نقطة مرجعية مركزية من أجل التغيير. وكان هناك أيضًا عدد من المجموعات المكونة خصيصًا لذلك الغرض داخل الحكومة الفيدرالية أوكلت إليها مسؤولية تحسين إدارة الحكومة كاللجنة الوزارية الخاصة الإدارة، والتى تلقت دعمًا قويًا نسبيًا داخل الحكومة. وفى حالات أخرى، تظهر الحاجة إلى هيئات مكونة لغاية معينة يمكنها أن تقوم بحمل لواء الإدارة الجديدة داخل البيروقراطية الحكومية. وهناك فى بريطانيا لجنة التدقيق التى تمثل ضغطًا على الحكومة المحلية، وأخذت تضغط مؤخرًا على هيئة الصحة الوطنية أيضًا. كما لعبت مفتشيات أخرى كمفتشية الخدمات الاجتماعية دورًا مهمًا فى إحداث التغيير، مثلاً من خلال نشر إرشادات ومراقبة سير العمل. وهناك فى الحكومة المركزية وحدة الفعالية

والتى أنشأتها مرجريت ثاتشر، وتقع بمقر رئاسة الوزراء، وتقدم تقاريرها إلى رئيس الوزراء مباشرة، كما توجد وحدة السياسة الخاصة برئيس الوزراء. وأنشأت أستراليا وحدة التدقيق فى الفعالية فى عام ١٩٨٧، كما أنشأت كندا مكتب الخصخصة والشؤون التنظيمية فى عام ١٩٨٦. وفى بلدان أخرى كالسويد مثلاً كان جزء من السبب فى بطء التغيير الذى شهدته فترة السبعينيات هو أنه لم تكن هناك مصلحة تضغط من أجل التغيير داخل البيروقراطية، وكان للموظفين المدنيين الموجودين تأثيرهم فى تمثيل الوكالات والهياكل التنظيمية القائمة والعمل على تقليل التغيير. والإصلاح بعيد الاحتمال إلا إذا تولى قيادته سياسيون أقوياء يستطيعون تحريك البيروقراطية، وإلا إذا كان هناك أيضاً مصدر ما للضغط من أجل التغيير داخل البيروقراطية ذاتها.

ويهتم جانب كبير من الإدارة العامة الجديدة بتحديد قوة المنتج ومحاولة إعطاء مزيد من الاختيار والمسئولية للعميل أو لمستخدم الخدمة العامة. ومن الحتمى أن برنامج عمل كهذا سوف يؤدى إلى حدوث شىء من المواجهة مع نقابات العمال والهيئات الممثلة للحرفيين. وتقع النقابات العمالية تحت التهديد بصفة خاصة، حين تعمل من خلال أنظمة تفاوض مركزية لا تتلاءم ولا تتكيف مع أنماط التحكم الأقل مركزية، والتى تعد مكوناً رئيسياً فى تطور مدخل إلى الإدارة قائم على السوق. ومرة أخرى، يختلف النمط من بلد إلى آخر، استناداً إلى موقف الحكومة تجاه نقابات العمال وقوتها ودرجة المشاركة النقابية فى تشغيل الخدمة العامة.

وفى بريطانيا والولايات المتحدة كانت النقابات العمالية مبعدة بشكل واضح من صناعة القرار على المستوى الوطنى فى الثمانينيات. وكان لتلك النقابات تأثير أكبر فى السلطات المحلية التى يسيطر عليها حزب العمل فى بريطانيا وفى المدن الكبيرة فى شمال شرق الولايات المتحدة. وفى أوربا كانت النقابات العمالية أكثر تأثيراً، لاسيما فى الدول القابضة التفاوضية فى إسكندنافيا، والتى تتم فيها إدخال مصالح العمال بصورة مباشرة فى هيكل العملية التفاوضية. وفى نيوزيلندا، وفى أستراليا بصفة خاصة، ما يزال تأثير النقابات العمالية قوياً نسبياً، وعمل على تأخير تنفيذ الإصلاح الاقتصادى الدقيق، وخاصةً على مستوى الولاية، والمستوى المحلى. وعموماً لم تكن النقابات العمالية قوة رئيسية فى عملية الإصلاح، وهذا ليس مستغرباً حيث إن العديد من التغييرات يجرى إدخالها للسيطرة على العمال والنقابات العمالية على نحو أكثر فعالية. وقد تمكنت النقابات فى أحسن الأحوال من تأخير التغييرات.

وكانت الهيئات المهنية التى تمثل مجموعات العمال ذوى الياقات البيضاء، وهى المجموعات الأعلى مقامًا، أكثر نجاحًا بصفة عامة فى تأخير تأثير السوق. بل إن مجموعات مهنية معينة قد تنتفع من العملية. فمثلاً فى الخدمة الفيدرالية الأمريكية بين عامى ١٩٨٠ و ١٩٨٦ قلّ عدد العمال اليدويين بصورة سريعة، فى حين ازداد عدد المحامين بمعدل النصف تقريبًا. وفى هيئة الصحة الوطنية البريطانية، احتفظ الأطباء بقدر كبير من السلطة بالرغم من التغيرات التى كان من الواضح أن المقصود منها التحكم بهم تحكمًا دقيقًا. ونجحت الجامعات فى تقويض بعض عناصر التغيير الإدارى فى بريطانيا؛ فى حين كان مهنيون آخرون أقل نجاحًا كالمدرسين مثلاً فى بريطانيا والولايات المتحدة الذين كانوا عرضة لتجارب واسعة فى إدخال آليات التحكم المستوحاة من السوق، كالرواتب المرتبطة بالأداء، والميزانيات التى نُقِل التحكم بها. ولكن حتى فى هذه الحالة يمكن أن يكون للمهنيين تأثير كبير؛ مثلما أظهرت معارضة المدرسين للمناهج الدراسية الموحدة والاختبارات العامة فى بريطانيا. وقد يوحى الدليل المستقى من عملية إرساء العقود فى بريطانيا أن المديرين المهنيين وكبار المديرين غالبًا ما يكونون سعداء تمامًا بفقد المسؤولية عن الإدارة المباشرة للعديد من العمليات اليدوية. والموظفون المهنيون أقدر على الدفاع عن أنفسهم، على الأقل جزئيًا، بسبب الصعوبة فى تحديد مواصفات الخدمات التى يقدمونها وفى التحكم بتلك الخدمات. وسيبين المستقبل ما إذا كانت حكومة مصممة ستستطيع التحكم بتلك المجموعات وتخضعها بفعالية لعمليات السوق.

الرأى العام:

ليس للرأى العام تأثير قوى على تطوير مداخل إدارة الخدمة العامة القائمة على السوق. وبالتأكيد قد تشعر الحكومات أن عليها ألا تنفذ التغيرات الجذرية التى تتعارض مع ما تعتبره التزامات حكومية قوية بالأنماط الجماعية فى توفير الخدمات، كما فى الدول الإسكندنافية مثلاً. ويعد الموقف الشعبى نحو السوق فى الولايات المتحدة أكثر إيجابية، مما يجعل المداخل السياسية إلى التغيير أكثر سهولة. وفى نيوزيلندا من المحتمل أن إدخال مداخل إلى الإدارة قائمة على السوق كان أسهل من خلال حقيقة أن القيم العامة الجوهرية" ليست قيم مساواة بقدر ما هى قيم إعجاب شديد بمبادئ الإنجاز الفردى، وإنجاز المقاولين (كليفلاند Cleveland ١٩٨٦).

ولم يكن الرأى العام مصدراً للضغط الإيجابى من أجل التغيير، بالرغم من أن الأغلبية طبقًا للأبحاث التى أجريت لحساب وحدة ميثاق المواطن تفضل منح الشركات الخاصة الفرصة لإثبات ما إذا كان بوسعها تقديم الخدمات العامة بتكلفة أرخص (ICM ١٩٩٣). والرأى العام فى حال وجوده يكون أكثر تأثيراً حين يكون قوة معارضة كما كانت الحال لدى تخصيص المياه فى سكوتلاندا على سبيل المثال، ولكنه نادراً ما يقوم بذلك الدور.

وفى بريطانيا لم يستند التحرك إلى الخصخصة إلى أى التزام حكومى قوى، وحتى بعد وجود برنامج كبير للخصخصة فمايزال لا يوجد التزام قوى بالسوق. وفى حالات معينة، وخاصة خدمة الصحة الوطنية، يجب على الحكومة أن تبذل عناية كبيرة للتأكد من عدم الإساءة إلى مواقف الشعب التى تفضل توفير الدولة للخدمات. وبالرغم من ذلك ففى معظم الحالات يكون الجمهور محايداً نسبيًا حول الطريقة التى تتوافر بها الخدمات.

وهناك أدلة على الموقف من الخصخصة أكثر إلى حد ما من الأدلة على الموقف من نماذج الإدارة. فقد وجد تايلور - جوبى Taylor-Gooby (١٩٨٦) أنه ليست هناك معارضة قوية للخصخصة، كما يوجد شيء من التفضيل لتوفير القطاع الخاص للخدمات كما فى الصحة والتعليم على سبيل المثال. واكتشف أن تأييد قيام القطاع الخاص بتوفيرها يتعايش مع قيم جماعية قوية. ووجد سوندرز وهاريس Saunders and Harris (١٩٨٩) أن هناك تفضيلاً قويًا لقيام القطاع الخاص بتوفير الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم، ويتوقعان أن ينمو هذا التفضيل مع ازدياد حجم الخدمات التى يوفرها القطاع الخاص: «فى حين يهرب المزيد من الناس إلى القطاع الخاص، فإن أولئك الذين يبقون سوف تزداد مقارنتهم لما يحصلون عليه مع ما يتم تقديمه من جهات أخرى. وسوف تكون تلك هى الحالة، حتى ولو بقيت الجودة المطلقة للخدمات الصحية والتعليمية بالدولة فى نفس المستوى. وسوف تزداد حالة عدم الرضى بالقطاع العام، وسوف تقوى الرغبة فى الهروب منه» (ص٢٨).

ويقول سوندرز استناداً إلى هذه النتائج إن ما ينبغى على الدولة فعله هو التحرك نحو تمكين الناس من الشراء فى السوق، بدلاً من تقديم الخدمات لهم مباشرة (سوندرز Saunders ١٩٩٣). إلا أن الدليل القادم من بلاد أخرى لا يوحى بدعم قوى ولا بمعارضة قوية للخصخصة.

ومن المتوقع أن تميل آراء الناس إلى التفاوت طبقًا لوضعهم الشخصى، وتلك هى نتيجة البحث الذى أجراه إدجل وديوك Edgell and Duke (١٩٩١)؛ حيث وجدا أن هناك

بصورة عامة أغلبيات ضد الخصخصة، بالرغم من وجود أقليات قوية تدعم توفير القطاع الخاص للخدمات. ويتنوع الموقف طبقًا للنمط الفعلى للخدمة الموفرة: «وحيث كان توفير الدولة للخدمات هو العرف، فإن الأغلبية ترفض الخصخصة. أما حيث كان توفير القطاع الخاص لها هو العرف، فإن الخصخصة تكون أكثر قبولاً» (ص١٦٩).

وكانت معارضة توفير القطاع الخاص للخدمات الصحية والاجتماعية فى بريطانيا قوية بصفة خاصة، وقد اختلفت المواقف بشدة مع اختلاف الانتماء الحزبى، حيث مال الحافظون إلى تأييد الخصخصة، مع تحديد مواقع قطاعية، وعارض الموظفون الحكوميون تقديم القطاع الخاص للخدمات. واستطاع الحزب المحافظ فى بريطانيا إدخال مداخل إلى الخصخصة مستوحاة من السوق، واثقًا من أنها تحظى بتأييد الموالين للحزب.

وفى الحالات التى لم يكن فيها احتمال كبير لأن تكون الموقف الشعبية قوية جداً، كان هناك احتمال أقل فى أن يدخل السياسيون التغيير. ففى بريطانيا اتخذت الحكومة موقفاً دفاعيًا عن التغييرات التى شهدتها خدمة الصحة الوطنية؛ وفى نيوزيلندا كانت حكومة العمال الراديكالية بطيئة فى التحرك نحو الخصخصة الصريحة، المتميزة عن مجرد التغييرات فى نمط التنظيم داخل الخدمة العامة. وفى سكوتلاندا، حيث كانت المعارضة الشعبية قوية، كان على الحكومة أن تكون أشد حذراً بالنسبة للخصخصة منها فى إنجلترا وويلز. وعمومًا، لا يمكن رؤية الضغط الشعبى على أنه كان عاملاً قويًا بصفة عامة فى توضيح مدخل السوق، ولكنه أيضًا لم يقم بشىء كثير لإيقاف ذلك المدخل.

الخلاصة:

إن تطور المداخل القائمة على السوق فى إدارة الخدمة العامة ارتكز على عدد من العوامل، واختلف نمط السببية من بلد لآخر. وتعد بريطانيا ونيوزيلندا المثالين المتطرفين فى هذا المجال. ففى بريطانيا تمكنت حكومة راديكالية يقودها فكر اليمين الجديد ويؤثر فيها بقوة من تطوير إستراتيجية للتحول إلى نموذج السوق وكان ذلك جزئيًا على أساس التعلم من خلال العمل. ولأن الدولة دولة واحدية استطاعت الحكومة فرض التغيير على مستويات أخرى من الحكومة، حتى فى وجه المعارضة القوية التى مثلتها السلطات المحلية واالنقابات العمالية وجماعات الضغط المهنية. وكانت المؤسسات الفكرية والأكاديميون وكذلك سماسرة السياسة جاهزين لتقديم الأفكار؛ وفى سياق المجموعة الحاكمة الصغيرة نسبيًا والمتمركزة فى لندن تمكنوا من ممارسة نفوذ قوى ومركز بدرجة عالية. وتعرضت

المعارضة للتقييد بسبب أن النظرة العامة إليها هو أنها أخفقت حين كانت فى السلطة، وكانت النظرة العامة إلى القطاع العام هى أنه غير فعال ولا شعبية له، على الرغم من أن الدليل على عدم فعاليته كان محدوداً. وكانت وكالات معينة مهمتها الترويج لمبادرات السوق قد تطورت تطوراً قوياً وهى داخل الحكومة. وأخيراً، فالحكومة فى ظل طبيعة النظام الانتخابى البريطانى تمكنت من البقاء فى السلطة طوال عقد الثمانينيات، وتمكنت لذلك من تنفيذ برنامجها. وتظهر عملية مشابهة فى حالة نيوزيلندا. وكان هناك فى معظم البلاد الأخرى مجموعة أقل تماسكاً من العوامل التى تؤدى إلى تطوير المداخل القائمة على السوق نحو إدارة الخدمة العامة.

ولم تشتمل عملية التغيير ببساطة على تنفيذ خطة مطورة للإصلاح. فقد كان للأسلوب الخطابى والتعلم من خلال العمل والتقليد نفس أهمية التأثير المباشر للأفكار. فكان الأسلوب الخطابى ضرورياً للتوصل إلى قبول أفكار جديدة. وأصبحت الأفكار الجديدة أكثر قبولاً عندما تبين أنها ناجحة. وكان التقليد حاسماً فى نشر الأفكار الجديدة. ويمكن أن نعتبر أن إدخال آليات السوق فى إدارة الخدمات العامة بمنزلة عملية انتشار للسياسة وإضفاء مستمر لصبغة المؤسسة، بدلاً من اعتباره ثورة فى الإدارة. ومن الضرورى عمل التغييرات على مستوى اللغة قبل تغيير العمليات والممارسات التنظيمية. وتعد بريطانيا مهمة على المستوى الدولى فى توفير اللغة الجديدة للسوق.

الجزء الثانى
حركة السوق

٤- رسوم الخدمات العامة:

الأسعار هى آلية المعلومات فى السوق، التى تمكن المنتجين والمستهلكين من اتخاذ القرارات حول أهمية القيمة المقارنة للسلع والخدمات. والتكاليف الحدية والقيم الحدية فى السوق المثالية سوف تعادل الأسعار فى الاقتصاد بأكمله، وسوف تكون هناك فعالية تخصيصية مع النمط الأمثل للإنتاج والاستهلاك. ومنتقدو قيام الحكومة بدور المنتج يقولون إنه لا يوجد استخدام كاف لآلية التسعير فى الخدمات العامة، وإنه ينبغى على المستفيدين من الخدمات أن يدفعوا للحصول عليها حيثما أمكن ذلك (سلدون Seldon ١٩٧٧). وينظر إلى السعر على أنه أفضل الآليات للتمكين من اتخاذ الخيارات والإفصاح عن التفضيلات، حيث إنه يتيح مقارنة مباشرة لبديل مع آخر من خلال استخدام المال مقياساً مشتركاً، ويوضح تكاليف الفرص الضائعة. وقد يعد التسعير أمراً صعباً فيما يتعلق بالسلع العامة التى يتم استهلاكها بصفة جماعية، لكن الخدمة العامة لا توفر سوى عدد قليل من السلع التى يمكن تصنيفها على أنها من هذا النوع بشكل لا ريب فيه.

وينظر إلى القطاع العام على أنه لا يستخدم آلية التسعير استخداماً كافياً حتى حين تكون تلك الآلية ممكنة بسهولة، ويوجد مستخدمون أفراد ووحدات واضحة من الخدمة يمكن التعرف عليهم وعليها. والتقنية الجديدة تجعل من تسعير الخدمات عملية ممكنة بسهولة، مثلاً من خلال قياس الحد الذى يستخدم الأفراد عنده الطرق بصورة فعلية. وحتى لو كان هناك اعتقاد بوجود حاجة إلى إعادة توزيع الدخل من أجل السماح للمحرومين بالانتفاع من الخدمات النفعية، أو بالانتفاع بالخدمات التى لهم حق فيها، فإن آلية التسعير يمكن أن تستخدم من خلال الإيصالات أو وسائل أخرى. وحيث لا يكون ممكناً أو فعالاً استخدام الأسعار من أجل أن يدفع المستخدمون الأفراد رسوم السلع فى السوق الحر، فإن مؤيدى التغيير يقولون إنه يمكن وجود آليات تسعير داخلية داخل منظمات الخدمة العامة نفسها، مما يتيح لأشباه السوق أن تعمل.

ومن المدهش أن إعادة توجيه إدارة الخدمة العامة لم تستخدم آلية التسعير على نطاق أوسع. ويقول دافيس Davies (١٩٧٨) إن: «النظرية المعيارية للتسعير لم يكن لها سوى تأثير ضعيف على إدراك السياسيين وغيرهم، ويبدو مفهوم "الفعالية التخصيصية" غائباً بصورة شبه تامة عن مناقشاتهم.

ولقد تغير الوضع إلى حد ما على مدى العقد الأخير، مع ازدياد نفوذ الاقتصاديين الليبراليين، الذين لا بد أن يتحملوا بعض المسئولية لتبنيهم إدخال رسم نهائى فى الحكومة

المحلية البريطانية، وهو الضريبة على الأشخاص، التى اعتبرت وسيلة لتسعير الخدمات على أساس إجمالى. ولكن بصورة عامة وبالرغم الالتزام بمنظور السوق، إلا أن استخدام التسعير الصريح لم يكن كبيراً. وحيث كان هناك تطور فى استخدام الرسوم والتسعير، فإنه يميل إلى أن يكون نتيجة ثانوية للتقييد المالى أو لتطوير آليات أخرى للسوق. ففى الولايات المتحدة الأمريكية - على سبيل المثال - أدى تبنى القرار رقم (١٣) إلى استخدام أوسع لعملية فرض الرسوم، وأدى إدخال التعاقد إلى استخدام واسع للأسعار والرسوم الداخلية، ولكن المواجهة الصريحة للمشكلة كانت محدودة. وحيث تم استخدام الرسوم، فإن من المرجح أن الغرض كان تغطية النفقات ورفع العائد، وليس إنشاء علاقة سوق كاملة.

الرسوم ما لها وما عليها:

الحجة النظرية المؤيدة لفرض الرسوم هى أنه إذا كان يتم تقديم الخدمات مجاناً، فإن الناس سوف يستخدمون منها أكثر من المقدار المستفيدين لدفع ثمنه، وسوف يكون هناك إهدار بسبب سوء تخصيص الموارد. وسوف يكون إنتاج السلع المجانية أو المدعمة أكبر مما هو مرغوب، وذلك لأن تكلفة الفرصة الكاملة لن توضع فى الاعتبار. وسوف يزداد الإهدار بسبب الحاجة إلى مسؤولين لإدارة نظام التقنين، الذى يحتمل تطوره كنتيجة لصعوبة إنتاج مقادير كافية لتلبية مستوى الطلب الذى لا مبرر له. وسوف تزداد مشكلات الخيار العام، بسبب الافتقار إلى المعلومات التى توفرها الأسعار الفعلية. فالبيروقراطيون والسياسيون قادرون على توسيع إمدادات الخدمات العامة إلى أبعد من المستويات التى يمكن أن تسود فى سوق تحكمه الأسعار. وإنشاء أسواق للخدمات العامة، يستخدم فيها السعر ليعكس الطلب، سوف يقلل الحاجة إلى التقنين، ويلغى الحاجة إلى بيروقراطية واسعة، ويقلل سلطة البيروقراطيين والسياسيين. وفى الحالات التى لا يمكن فيها خصخصة إنتاج الخدمات وتوزيعها، من الممكن إدخال آليات مثل الإيصالات من أجل ضبط المنتجين من خلال إعطاء قوة شرائية إلى مستخدم الخدمة. وكل السلع لها أسعار عند النظر إلى الناحية العملية، وتلك هى القيم التى تفقد فى إنتاج سلعة معينة، والجميع يخسرون حين يتم إنتاج نمط من السلع غير النمط المطلوب. وعلى الأقل نظرياً يمكن للرابحين فى أى نظام أمثل تعويض الخاسرين دائماً، مما ينتج عنه مكاسب صافية فى الرفاهية.

ويمكن اعتبار أن الافتقار إلى مجموعة من الأسعار الفعالة للخدمات العامة يؤدى إلى دعم غير مقصود. وكما يقول روز وفالكونر Rose and Falconer (١٩٩٢) بالنسبة لموضوع الوجبات المدرسية: «إن الدعم فى صورة الوجبات المدرسية المباعة بسعر أقل بكثير من سعر التكلفة يعيد التوزيع بطريقة سلبية، إذ تكون الوجبات بمنزلة هدية إلى أطفال آباؤهم قادرون على دفع ثمنها. وتمويل هذا الدعم يأتى إلى حد كبير من أسر بلا أطفال أو من آباء وأمهات لا يتناول أطفالهم وجبات مدرسية. بل إن ٥٢ فى المائة من الإنفاق على تلك الوجبات المدرسية يدعم أطفالاً لأسر غير فقيرة». وتحدث أمثلة مشابهة من الدعم غير المقصود فى معظم مجالات الإنفاق العام، وغالبًا ما تقوم الفئة الأقل ثراء بدعم أولئك الأسعد حالاً. ففى مجال التعليم على سبيل المثال يمكن القول إن دعم التعليم العالى من الضرائب العامة إنما ينطوى بالفعل على تحويل الدخل ممن لا يتابعون الدراسة الجامعية إلى أولئك الذين يتابعونها. وقد يسهم دعم النقل العام فى دعم أولئك القادرين على المعيشة فى الضواحى على حساب أولئك الذين يجب عليهم المعيشة داخل المدن. والتسعير الواضح – وفقًا لمؤيديه – سوف يجعل من الدعم أمرًا ظاهرًا ويؤدى إلى اتخاذ قرارات أكثر عقلانية.

والأسباب التى تبرر فرض الرسوم لا تنبع فقط من نظرية اقتصادية شاملة. ويصوغ سيلدون حجته بلغة سياسة البيروقراطيين: «إن فرض الرسوم يضع الموردين – السياسيين والبيروقراطيين – وجهًا لوجه مع الزبائن الذين يشعرون بالقوة التى تتمتع بها من يدفعون، والذين يعرفون أنهم يدفعون ويعرفون كم يدفعون. ويحيا السياسيون والبيروقراطيون حياة أكثر راحة (لأنها أقل مطالب) وأكثر قوة (لأنها أقل عرضة للمحاسبة) حين يكون الزبائن أكثر بعداً، وأقل معرفة، وفى وضع لا يساعد على الشكوى – أى حين يدفعون الضرائب».

ووجود الأسعار والرسوم يخلق شفافية كبرى فى النظام السياسى. ويمكن النظر إلى فرض الرسوم حسب هذه الحجة على أنه يسهم فى تطوير الديمقراطية، وقد يقول اليمين الليبرالى إن السوق، بما يمثله من كثرة الخيارات الحرة المتاحة للمستهلك، أفضل من العملية السياسية الرسمية فى نشر الديمقراطية. ويسهم فرض الرسوم فى تقليل ظاهرة الإفراط فى توفير الخدمات العامة التى ذكرها منظرو الخيار الشعبى. وفرض الرسوم سوف يجبر السياسيين على مواجهة أنماط الفائدة المكتسبة، والتى تعد أحد الأسباب فى أنه لم يوجد أكثر من استعداد ضعيف لمواجهة قضية التسعير وفرض الرسوم.

وعمليًا، يمكن أن يتم إدخال التسعير وفرض الرسوم لأسباب غير تطوير عمليات السوق الفعالة. ويلخص باركر سلسلة الأغراض التى يمكن أن تستخدم الرسوم من أجلها. وقد يكون للأسعار والرسوم دور رمزى، للتعبير عن موقف إيديولوجى. وقد تستخدم لمنع إساءة الاستخدام، من خلال الاستخدام العابث أو المهدر، ولتقليل تكاليف الخزينة العامة من خلال رفع العائد، أو لإعاقة الاستخدام، أو لتركيز الموارد على الخدمات ذات الأولوية. ويمكن النظر إلى الرسوم أيضًا على أنها وسيلة لتقليل سمة الإتلاف التى يمكن فى عدم وجودها أن تنطبق على استخدام الخدمات العامة. وقد تستخدم لتكون مؤشراً على جودة الخدمة، حيث إن من المحتمل أن تقوَّم الخدمات التى تقدم مجانًا للمستخدم على أنها ذات قيمة منخفضة. وهناك دليل أيضًا على أن الناس عمومًا سيفضلون لو خيروا - على الأقل نظريًا - فرض رسوم على المستخدم أو زيادتها على أن يدفعوا ضرائب زائدة، بالرغم من أن هناك عمليًا معارضة لأى رسم محدد.

ومن التبريرات الرئيسية لاستخدام آلية التسعير أن المستخدم الفرد سوف يخرج من الأسواق التى يعتقد أنه يحصل فيها على قيمة ما يدفعه، وأن هذا التغيير فى الطلب سوف يكون بمنزلة حافز للمنتج. ومن المحتمل أن تتغير القيم الحدية لدى المستهلكين بسرعة كبيرة للغاية وأن تتنوع بدرجة كبيرة بين الأفراد بحيث لا يمكن إدارتها من خلال القرارات المقننة للمديرين.

ومن الواضح أن الحجج المؤيدة للتسعير وفرض الرسوم قوية. بل إن من الضرورى - حتى داخل أى نظام مخطط - أن تكون هناك قدرة على اتخاذ القرارات حول كمية الخدمات المتنوعة التى يتم إنتاجها، حتى ولو لم تكن آلية التسعير مستخدمة بالفعل فى التوزيع. وفى الواقع، إن الكثير من الاقتصاديات الاشتراكية انشغل بقضية كيفية تحديد الأسعار الافتراضية داخل نظام مخطط. بل إن الحجة المؤيدة لفرض الرسوم أقوى داخل اقتصاد يعتمد بصورة أساسية على السوق.

القيود على الرسوم:

ليست الحجة المؤيدة لفرض الرسوم والتسعير بديهية أو لا تقبل الجدل. وحتى فى الحالات التى يمكن فيها فرض الرسوم، فليس من الواضح دائمًا الأساس المطلوب لتلك الرسوم. فحيث تكون هناك تكاليف حدية منخفضة أو منعدمة فى إدارة مرفق ما، كما قد تكون الحال بالنسبة للحدائق العامة أو المساحات الفضاء، فإن إدخال الرسوم قد يقلل من

الكفاءة بأن يؤدى إلى مستويات أدنى من الاستخدام، فى حين يكون الاختلاف فى صافى التكاليف قليلاً. وقد يكون فرض الرسوم غير مناسب أيضًا حين تكون ضئيلة مع المقارنة بتكاليف التحصيل، وهو ما يقال بشأن عدم تعقب الضرائب المتأخرة المستحقة على الأشخاص، فقد تكون تكلفة تحصيل الرسوم كبيرة.

بل إن تطبيق فرض الرسوم، كما فى بعض مجالات توفير الخدمات الصحية مثلاً، قد يؤدى إلى أنماط من الاستخدام غير مرغوبة. ويناقش ماينارد Maynard (١٩٨٨) الخدمات الصحية الوطنية، فيقول: «... إن الأسعار بديل باهظ الثمن للضرائب، وقد يكون لها تأثيرات غامضة إن لم تكن سلبية على الحوافز، وسلوك المستخدمين والموردين». وكذلك فمن الممكن أيضًا إيراد حجة مناقضة لفرض الرسوم على أساس معيارى، بالقول إن من الخطأ فرض الرسوم على خدمات عامة معينة، حتى ولو كان ذلك ممكنًا. ويمكن التأكيد على أن بعض الخدمات أساسية لدرجة أن فرض الرسوم عليها سوف ينطوى على إساءة أخلاقية. والمثال الأكثر وضوحًا على هذه الحجة هو قضية الخدمات الصحية الوطنية فى بريطانيا، التى اعتبرت مسألة فرض الرسوم بالنسبة لها على أنها تنطوى على قضايا أخلاقية جوهرية. وبالرغم من أنه أمكن فرض الرسوم ورفع قيمتها على الوصفات الطبية وعلاج الأسنان وفحص العيون، فإن صلب الخدمات الصحية الوطنية وهو توفير الخدمات الصحية فى المستشفيات ومن قبل الأطباء العامين هى خدمات مجانية. ونسبة تكاليف الخدمات الصحية الوطنية التى تغطيها الرسوم كانت دائمًا أقل من خمسة بالمائة. ويمكن القول أيضًا إن من غير المناسب فرض رسوم على الخدمات التى يفرض على الناس استخدامها، كالدراسة مثلاً. وقد تلغى الرسوم الإيثار، كما تشير إلى ذلك بعض الدلائل من الولايات المتحدة، وتخلق دوافع قد تقوض الالتزام بالمصلحة العامة، بأن يقدم موظفو الخدمة العامة الخدمات التى ترفع الدخل إلى الحد الأقصى بدلاً من رفع مستوى الرفاهية.

ومن الممكن أيضًا إيراد حجة ضد فرض الرسوم على أساس الكفاءة. فقد يؤدى فرض الرسوم إلى استخدام السلع ذات القيمة استخدامًا دون المطلوب، وهى الخدمات التى نريد أن نشجع الأفراد على استخدامها لمصلحة الجميع. ومن المعقول القول إن العديد من السلع التى تنتجها الخدمات العامة كالتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية لها مكون ذو قيمة. والحجة العامة المعارضة لاختبار الوسائل كطريقة لتقويم الحق فى تلقى السلع ذات القيمة على أساس مدعم هى أنه سوف يؤدى إلى التقسيم والوصمة الاجتماعيين. وأولئك الذين يريدهم المرء أن يستخدموا خدمة ما أكثر من أى طرف آخر

قد يكونون تماماً الأشخاص الذين يرجح أن يستنكفوا بسبب فرض رسم ما، كالفقراء جداً على سبيل المثال. ففرض رسوم على التطعيم مثلاً قد يشكل حافزاً سلبياً للأشخاص الأكثر عرضة للإصابة بالأمراض. وسيتضرر الجميع حين ينتشر المرض.

ولن تلبى الرسوم معايير الكفاءة الاقتصادية إلا حين تكون لها علاقة مناسبة بمستوى الناتج، ولا يكون هذا هو الوضع فى العادة كما يقول بعض منظرى الخيار العام. وسوف تعمل الرسوم فقط بالطريقة التى تعمل بها الأسعار إذا كانت هناك حرية للمرء فى استخدام الخدمة أم لا، وسيؤثر قرار المرء حول الاستخدام فعليًا على الكمية المنتجة. وإذا لم يكن من الممكن تجنب فرض الرسوم، وكانت لا تتفاوت حسب درجة الاستخدام، فإنها لن تختلف سوى اختلافًا طفيفًا عن الضريبة. والرخص – كرخصة صندوق الطرق على سبيل المثال – هى من هذا النوع من الرسوم. وربما كانت أكثر الحالات تطرفًا فى ظهور الضريبة بثوب الرسوم هى الرسم الاجتماعى فى المملكة المتحدة **(المعروف باسم الضريبة على الأشخاص)**، حيث يحمل الدفع علاقة طفيفة بالاستخدام (براملى ولو جران Bramley and Le Grand ١٩٩٢)؛ والحق أن هناك بعض الأدلة على أنه كانت هناك علاقة عكسية بين الدفع والاستخدام. إذن، فبدون المنافسة، قد يصبح مورد الخدمة العامة قادراً على توفير أكثر مما هو مطلوب، ومن ثم تكون الرسوم ببساطة طريقة للحصول على أقصى عائد ممكن. فإذا كان المعقود من الرسوم أن تعمل على التحكم بالسوق، هناك حاجة إلى وجود علاقة بين السعر والطلب والناتج.

وثمة مقولة أخرى لليمين الجديد تفيد بأن الرسوم نادراً ما ترتبط ارتباطاً مباشراً بالخدمات التى تُفرض تلك الرسوم عليها، فهى تصب فى خدمة مشتركة وتكون بذلك طريقة لإعادة توزيع الدخل. وليس هناك ثمة حافز لاستخدام الرسوم لاتخاذ قرارات فعالة، لأنه ليس هناك مُطالِب متبق للفائض من الدخل بعد دفع التكلفة. أى أن الرسوم بحاجة إلى أن توجد داخل إطار مناسب من حقوق الملكية، إذا كان لها أن تخلق نمطًا مناسبًا من الحوافز. ويقول مكتشيزنى McChesney (١٩٩١) إن شرطين ينبغى تحقيقهما كان المطلوب فى الرسوم التى تفرض على المستخدم أن تكون الأمثل. الأول هو أن على الحكومة أن تنتج خدمات ذات تكلفة أقل من تكلفة الخدمات التى يقدمها القطاع الخاص، والثانى هو أنه يجب أن يتخذ أى فرض للرسوم الشكل الأمثل. إلا أنه يقول إن من غير المحتمل تلبية هذين المعيارين، وليس أقل أسباب ذلك أن النظم المحاسبية للحكومة تفتقر عادة إلى معلومات عن التكلفة تسمح باتخاذ القرارات.

المدفوعات والدعم والمستندات:

اكتشفت استطلاعات الرأى فى بريطانيا دعماً قوياً للاستمرار فى تقديم خدمات صحية مجانية فى مركز الاستخدام. وبالرغم من أن نقاد اليمين يقولون إن الجمهور بتأييده لتوفير الخدمات العامة المجانية واقعى وليس ملتزماً، وإن استطلاعات الرأى تخفى درجة من الغموض فى مواقف الجمهور، فإن «... معظم الناس واقعيون. وهم يريدون خدمة جيدة، ومستعدون لدفع المزيد للحصول عليها، ويشعرون أن من المرجح أنهم سيحصلون على ما سيريدون بشرائه من القطاع الخاص ولكنهم مستعدون إذا دعت الحاجة إلى ذلك لزيادة إسهاماتهم الضريبية فى نظام الدولة، حيث فى وضعهم الحالى يدفعون لذلك النظام، ولذا لا يمكنهم أيضاً تحمل الدفع للحصول على حلول من القطاع الخاص. وأخذ إجاباتهم دليلاً على الدعم الشعبى القوى لمبدأ الدولة الجماعى هو ببساطة إساءة تفسير لما يقولونه» (سوندرز وهاريس Saunders and Harris، ١٩٨٩).

ومن المؤكد أنه يوجد دليل على أن الناس يرغبون فى أن يدفعوا مقابل الخدمات العامة الأساسية، أو على الأقل أن يقدموا تمويلاً إضافياً عند مواجهة تخفيضات فى الإنفاق العام. وقد كان هناك - على سبيل المثال - نمو سريع فى الحد الذى يقدم فيه الآباء تمويلاً إضافياً للمدارس. ولقد نما مفهوم الشرطة الخاصة فى بريطانيا والولايات المتحدة، حيث بات الناس مهتمين بالأمن فى أحيائهم. كما ازداد التأمين الصحى فى القطاع الخاص فى بريطانيا.

وإذا كان الناس واقعيين فى الأساس، فمن المحتمل ألا يهتموا بالتفرقة بين توفير الخدمات من قبل القطاع العام أو القطاع الخاص. ولا يوجد سوى دليل ضعيف على وجود التزام قوى بتوفيرها من قبل القطاع الخاص. ويبدو من المحتمل عملياً أن الآراء سوف تتنوع تنوعاً كبيراً من ثقافة إلى أخرى، داخل البلد الواحد ومن بلد إلى آخر. وفى الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتم قبول مبادئ السوق على نطاق واسع، يتوقع المرء انتشاراً أشمل لفرض الرسوم مقابل الخدمات العامة. وفى أوربا الغربية يتوقع المرء أن تكون الرسوم أقل استخداماً، بالرغم من أنه فى بعض الحالات، مثل جمع القمامة فى ألمانيا على سبيل المثال، يوجد تاريخ طويل من فرض الرسوم. ومن المرجح أن تتفاوت مواقف الجمهور مع اختلاف الثقافة والممارسة السابقة على السواء.

وتعتمد فعالية فرض الرسوم على المدى الذى تلعب معه الرسوم دور الأسعار، والمدى الذى يكون معه بإمكان أولئك الذين ينظر إليهم على أن لهم الحق فى خدمة ما أن يحصلوا

عليها فى السوق. وتسعير الخدمات العامة يثير بالضرورة قضية توزيع الموارد، إلا إذا لم نكن مهتمين بمسائل توفرها فى متناول من يريدها. وكلما كانت السلع والخدمات أساسية أكثر، بعد احتمال أن نقر بأن مسائل توافرها فى متناول الجميع ليست مهمة. ولايمكن أن تُعد حقوق الملكية انعكاساً مباشراً للتوزيع المبدئى للدخل، إذا كان المفروض وجود حقوق عامة فى السلع الاجتماعية الأساسية. ومايزال من الممكن أن نجد التسعير داخل نظام يهتم بنمط التوزيع، بالتأكد من أن الأفراد تتوافر لهم الموارد التى تمكنهم من الاختيار من خلال – مثلاً – استخدام ضريبة دخل سالبة أو آليات تعويضية أخرى.

وقد ينطوى تحسين توفير الخدمات فى متناول من يطلبها على دعم مستخدم الخدمة، ودعم عام أو محدد. ففى بريطانيا يتم دعم الخدمات الصحية الوطنية على نطاق عام، فى حين أنه فى العديد من البلاد الأخرى التى تستخدم أنظمة التأمين، يتم دعم الخدمات الصحية من خلال المستخدمين الأفراد. وفى الإسكان الحكومى فى بريطانيا، يجرى الدعم للمستخدمين الأفراد من خلال تعويضات السكن، وتخفيض الضرائب على مدفوعات فوائد العقارات. ويمكن إجراء الدعم إما من خلال إعادة توزيع عامة للدخل، من خلال الخصومات والإعفاءات الضريبية مثلاً، أو من خلال الدعم الموجه، مثل الصرف المجانى للوصفات الطبية. وسوف يكون الدعم الفردى العام أكثر فعالية فى تمكين الأفراد من اتخاذ خياراتهم حول نمط الخدمات التى سيستخدمونها، ومن ثم يجعلون تقديم الأسعار أمراً ممكناً. وسوف يكون من الصعب فى أنظمة الدعم العام ربط التمويل بأنماط الاستخدام من خلال فرض الرسوم والتسعير، مثلما هى الحال الخدمات الصحية الوطنية، التى تصادفها صعوبة فى التأكد من أن المال يتبع المرضى. ولقد أثبت السياسيون البريطانيون عملياً عدم استعدادهم لأن يثقوا فى اتخاذ الأفراد لقراراتهم، معتمدين بصورة أكبر على ألوان الدعم العام والمخصص لأغراض معينة. ويخلق التخصيص فرصة لتوفير رعاية سياسية أكبر، والتلاعب بالنظام بصورة أكثر مباشرة.

ويعد الإيصال إحدى الآليات الرئيسية التى يمكن استخدامها لتحديد نمط توزيع الخدمات العامة، ويرى الكثيرون من اليساريين أنه آلية ذات قيمة، ويعود هذا بصورة كبيرة إلى أن النظرة إليه هى أنه يحد من نفوذ المهنيين، بالإضافة إلى اليمينيين. ويمكن أن يستخدم الإيصال البسيط ليضع القوة الشرائية فى يد المستخدم، ولكن الإيصالات قد تزداد قيمتها أيضاً لتقيم وزناً للاختلافات فى الدخل. ويزداد استخدام الإيصالات، فالحكومة الفيدرالية الأمريكية تستخدمها بشكل واسع فى إدارة الخدمات التى تعد

مسؤولة عنها، كما هى الحال فى طوابع الطعام، على سبيل المثال، بالرغم من أن الإيصالات فى ظل عهد الرئيسين بوش وكلينتون كانت أقل شعبية منها فى عهد الرئيس ريجان. ولا تستخدم السلطات المحلية فى الولايات المتحدة الإيصالات إلا استخداماً قليلاً، بالرغم من أن هناك ازدياداً فى استخدامها التجريبى، وخاصةً فى مرافق الرعاية النهارية للأطفال والنقل الخاص (الجمعية الدولية لمديرى المدن ١٩٨٩). وهناك أيضًا عدد من التطورات الخاصة باستخدام الإيصالات فى الدراسة فى الولايات المتحدة، وخاصةً فى إيست هارلم East Harlem حيث يوجد من يقول إنها حسنت جودة ونوعية الخدمات التعليمية التى يتم تقديمها وتنوعها (شوب ومو Chubb and Moe ١٩٩٠). ولقد اشتمل إصلاح التعليم فى بريطانيا على تخصيص تمويل للمدارس على نحو يجعل التلميذ معادلاً للإيصال، بالرغم من أن التبنى الصريح للإيصالات مرفوض حتى الآن. ولقد استخدمت الإيصالات أيضًا فى التدريب؛ كما جربت بعض السلطات المحلية استخدام الإيصالات فى الرعاية الاجتماعية، وإن كان ذلك فى الهامش فقط.

صعوبات التسعير وفرض الرسوم:

نادرًا ما تتوافر لمنظمات القطاع العام المعلومات الضرورية التى تتيح لها وضع الأسعار الفعالة التى تعكس حالات السوق. وهناك معرفة محدودة بأنماط الاستخدام، وبالأسباب التى تدعو الناس إلى استخدام أو عدم استخدام الخدمات، وبالظروف التى يقومون فيها باستخدامها، بل والأقل من ذلك معلوماتها عن تأثير أى تغير فى الأسعار على نمط الاستخدام. وتهدف النظم المحاسبية فى الأساس إلى توفير معلومات لوضع تقارير عامة، غير أن نوع المعلومات المحاسبية للإدارة التفصيلية التى ستكون ضرورية لتسعير الوحدة غالبًا ما يكون غير متوافر. إذ إن التسعير وفرض الرسوم يعتمدان على بنية أساسية تنظيمية لمحاسبة التكاليف والمحاسبة الإدارية. والكثير من الإصلاحات التى شهدها القطاع العام، وخاصةً فى بريطانيا ونيوزيلندا كان الهدف منه خلق إطار للمحاسبة من ذلك النوع.

وحتى حين تكون الحجة التى تؤيد فرض الرسوم مقبولة نظريًا والمعلومات الضرورية متوافرة، تظل هناك أسباب تجعل من الممكن عدم استخدامها. فهناك مشكلات نظرية فى فرض الرسوم على خدمات تكون تكاليف الاستثمار الثابتة فيها عالية جدًا ولكن التكاليف الهامشية المتغيرة منخفضة جدًا. ومن الواضح أن هذا هو الحال بالنسبة للمنافع العامة

فى الماضى كالغاز والكهرباء، ولكن من المحتمل أن يصدق هذا أيضًا على جوانب من الخدمة الصحية والخدمات العامة الأخرى. وفى هذه الحالات قد يكون فرض مزيج من الرسوم ضرورياً، مثلاً رسوم عامة تسدد التكاليف الثابتة، ورسوم على الوحدة لتغطية الكمية الفعلية المستخدمة. وحين تكون التكاليف المتغيرة منخفضة جداً، فقد لا تستحق التحصيل. والنتيجة هى أنظمة تسعير معقدة، لا تكون واضحة للمستخدم، وتجعل من الصعب على المستهلك اتخاذ القرارات.

وأيضًا من الصعب تحديد التكاليف التى تضع فى الاعتبار بصورة وافية حاجات الأجيال القادمة؛ لأن الرسوم قد يتم تحديدها حسب مفاهيم الجيل الحالى الذى ربما يكون أنانيًا. وعلى أية حال، فالتقديرات المستقبلية لا بد أن تعتمد على افتراضات من المؤكد أنها غير دقيقة. ولكى تكون المنظمة العامة قادرة على فرض الرسوم بفعالية، فإنها يجب أن توزع التكاليف على فترات زمنية معينة، ولكن قراراً كهذا ليس موضوعياً بصورة تامة. فالأسعار التى كان ينبغى أن نتقاضاها سوف يتبين دائمًا أنها مختلفة عن تلك الأسعار التى تقاضيناها بالفعل. ونحن بالضرورة نجهل القيمة التى يضعها الآخرون أو حتى التى نضعها نحن فى وقت آخر. وهناك احتمال كبير فى أن نفضل فى المستقبل ما كنا قد فضلناه فى الماضى على نحو مختلف، ولهذا فقد كنا نفضل لو كان لدينا نظام مختلف للتقويم. ويمكن للآليات المنظِّمة، كما اتضح فى القطاع العام الذى تمت خصخصته مؤخراً، أن تمضى إلى حد معين فقط فى حل المشكلة؛ لأن المعلومات المتاحة للمنظمين محدودة، ولا بد لهم من وضع افتراضات حول المستقبل. وإدخال الأسواق يطرح أسئلة عن القيمة هى على الأقل بمثل صعوبة الأسئلة التى تواجه نظام تقشف قائم على أساس سياسى.

ويصعب تحديد تكاليف العديد من الخدمات العامة، بسبب طبيعة عملية الإنتاج. كما يصعب تحديد العلاقة الفنية بين المدخلات والمخرجات فى نشاطات الخدمات كالتعليم والرعاية الاجتماعية، ولهذا فمن الصعب تخصيص التكاليف بدقة. ومعرفة تكاليف الوحدة كانت فى العادة محدودة داخل منظمات الخدمة العامة، ولا توجد غالبًا سوق يمكن استخدامها مقياساً معيارياً يتم به قياس هيكل التكلفة الخاص بالمنظمة. ويصعب تشغيل أساليب النقاط الإرشادية التى هى شائعة فى القطاع الخاص، بالرغم من أن جمعية الجودة للجنة التدقيق والمراجعة، التى توفر معلومات مقارنة حول تكلفة الخدمات التى تقدمها السلطة المحلية، تقترح أساليب يمكن استخدامها.

كما أن هيكل تكاليف الخدمات العامة يجعل من فرض رسوم دقيقة أمرًا صعبًا. وهناك ميل لوجود تكاليف إدارية مركزية كبيرة، وتكاليف البيروقراطية والديمقراطية، التى يصعب توزيعها بدقة على الخدمات التى يتم تقديمها. ويقول جونسون وكابلان Johnson and Kaplan (١٩٨٧) إن آليات المحاسبة الإدارية لشركات القطاع الخاص الكبيرة لا تعمل السماح باتخاذ قرارات فعالة: «ويخفق النظام المحاسبى للإدارة أيضًا فى توفير تكاليف إنتاج دقيقة. وتوزيع التكاليف على المنتجات يتم بمقاييس مفرطة فى التبسيط والتعسفية، تقوم عادة على العمالة المباشرة، ولكنها لا تمثل ما يفرضه كل منتج من متطلبات على موارد الشركة. وبالرغم من أن طرق تكلفة المنتجات المفرطة فى التبسيط كافية لمتطلبات التقارير المالية - فالطرق تعطى قيمًا للمخزون، ولتكلفة البضائع المباعة ترضى متطلبات التقارير والمراجعة الخارجية - فإن هذه الطرق توجه وتشوه تكاليف المنتجات الفردية بصورة منهجية. ونظم تكلفة المنتجات القياسية المعتادة فى معظم المنظمات تؤدى عادة إلى حالات هائلة من الدعم المشترك بين المنتجات. وعندما تمثل تلك المعلومات المشوهة البيانات الوحيدة المتوافرة عن تكاليف المنتجات، فهناك خطر اتخاذ قرارات خاطئة حول تسعير المنتجات، ومصادرها، وخلطها، والاستجابة للمنتجات المنافسة» (ص٢). والقطاع العام أكثر عرضة من الشركات الخاصة الكبرى لمشكلات النظم المحاسبية الإدارية غير الوافية. وللتقارير العامة والأمانة وضع أعلى، وتلعب المراجعة فى حالات متكررة الدور الذى تلعبه الإدارة فى القطاع الخاص. وغالبًا ما تكون النفقات الإضافية عالية بسبب الدور القوى الذى يلعبه وضع السياسات.

وهناك جزء كبير من نشاط القطاع العام لا يتعلق مباشرة بتقديم الخدمات، ولذا فتوزيع التكاليف غير المنتجة والطرق التى يتم بها ذلك التوزيع أكثر أهمية فى القطاع العام منها فى القطاع الخاص. والعلاقات القوية بين الأجزاء المختلفة للخدمة العامة تعنى أن الحالة السائدة كثيرًا ما تكون أن إحدى المنظمات أو جزءًا من منظمة لا يمكنها السيطرة على التكاليف الكاملة التى تولِّدها أو حتى معرفتها. وبوسع إحدى المنظمات العامة فرض تكاليف على منظمة أخرى، مع عدم وجود إمكانية محاسبتها على ذلك نسبيًا. فمثلاً قد يعفى أشخاص من الإقامة الطويلة فى المؤسسات الصحية، دون اعتبار للتكاليف التى تترتب على خدمات الإسكان أو الخدمات الاجتماعية. والطريقة التى تتصرف بها الشرطة سوف تؤثر على التكاليف التى تترتب على المحاكم، والتى بدورها ستؤثر على تكاليف خدمات السجون. والحكومة المركزية قد تتخذ قرارات بدون أية تكلفة تتضمن

فرض تكلفة على وكالات حكومية أخرى. وشخصية النظام العام بوصفه شبكة من المنظمات سوف يكون لها تأثير قوى على تكاليف الخدمات.

والمشكلتان الرئيسيتان اللتان تنشآن مع تسعير الخدمات العامة هما أن التوزيع المبدئى للدخل هو فى حال نادراً ما يكون من الممكن معه إتاحة الاستخدام المحض لآليات السوق، ونادراً ما يكون المستهلكون أحراراً فى استخدام أو عدم استخدام الخدمة. وأولى هاتين المشكلتين تخلق معضلة حول ما إذا كان ينبغى أن يتدخل القطاع العام فى الإنتاج المباشر للخدمات وتوزيعها أو أن يقوم بتوزيع يتيح لآلية التسعير العمل بكفاءة. وحيث لا يكون هذا القرار واضحاً، فمن المرجح أن تسعير الخدمات العامة سوف يشتمل على خليط سيئ من القرارات بتخصيص الموارد وإعادة توزيعها. وقد كانت دولة الرفاهية تخضع لقرار مباشر يتخذه المنتجون حول كيفية توزيع المنتجات، وغالباً ما يكون ذلك مع معرفة ضئيلة لنمط الحاجة أو الاستخدام. وقد أظهرت الدراسات كتلك التى أجراها لو جران أن أنماط الاستخدام كثيراً ما تختلف عن الأنماط التى تعد مرغوبة وعن الأنماط التى يفترض كل من السياسيين والموردين أنها موجودة.

وتثير إعادة التوزيع مشكلات سياسية، فى أنها تجابه مصالح راسخة داخل المنظمة العامة وخارجها. ويعد السياسيون غير راغبين نسبياً فى مواجهة قضية الأسعار وصور الدعم غير المقصودة، بسبب صعوبات مجابهة الأنماط الراسخة الموروثة من الماضى. وكما يقول روز Rose (١٩٨٩): «إن أبسط شىء بالنسبة للسياسى الذى يكره المجازفة هو ترك الرسوم كما هى ... ويعكس فرض الرسوم فى النظام الحكومى المختلط إرثًا من الخيارات السابقة أكثر مما يعكسه من منطق المبدأ الاقتصادى أو السياسى» (ص٢٨٣ و٢٨٥). وسوف تميل التغيرات فى سياسة فرض الرسوم وتطبيقها إلى أن تكون هامشية، وهناك ميل إلى تغيير الرسوم الموجودة وليس إلى إدخال رسوم جديدة. ويميل السياسيون إلى أن يكونوا أقل رغبة فى مواجهة قضية فرض الرسوم على الخدمات التى يقدمونها هم أنفسهم، بصفتها متميزة عن تلك الخدمات التى يقدمها الآخرون.

فرض الرسوم والتسعير:

كانت مسألة فرض الرسوم على الخدمات العامة ذات أهمية قليلة نسبيًا فى القرن التاسع عشر، حين كانت أنشطة الحكومة تهتم على نحو بارز بالمصالح العامة التقليدية كالسياسة الخارجية والدفاع. ومع ذلك فإن عدم الرغبة فى تناول مسألة فرض الرسوم

بطريقة منطقية أسهم فى التقدم البطىء نحو تطوير نظم فعالة للصحة العامة فى المدن فى بريطانيا وأماكن أخرى. والتوسع فى الخدمات التى توفرها الدولة يجعل القضية ذات أهمية كبرى، لما لها من تأثير على التوزيع. وتوفير سلسلة متزايدة من الخدمات التى لا يتم تسعيرها بوضوح، حتى ولو كان فقط على أساس فكرى لأغراض اتخاذ القرار، يعنى أنه يصعب فرز التأثيرات فى التوزيع التى تترتب على توفير الخدمات العامة. وكما يقول فوستر وآخرون Foster et al (١٩٨٠): «إن السؤال الذى يجب طرحه، لا سيما حين تزداد سلسلة السلع التى توفرها الحكومة (المركزية والمحلية)، هو لماذا تكون إعادة التوزيع فى صورة سلع وليس فى صورة دخل؟

وهناك الكثير من النظرة الفوقية فى توفير الخدمات نوعياً بدلاً من إتاحة المجال للناس لاتخاذ قرارات الشراء بأنفسهم فى قضايا الخدمات العامة. وحتى ولو كانت هناك أسباب سياسية لعدم تسعير الخدمات العامة كجزء من طريقة التوزيع، فإنه يصعب رؤية كيف يمكن للمنظمات العامة أن تتخذ قرارات بشأن الطريقة التى يتم بها توفير الخدمات العامة دون شىء من معرفة تكاليفها المقارنة. والتسعير الضمنى من نوع ما ضرورى إذا كان للخدمة العامة أن تكون قادرة على إرساء أولويات واضحة.

وهناك عدة طرق لإدخال الرسوم والأسعار بالنسبة للخدمات العامة. والفارق المشترك هو ما يكون بين استخدام الرسوم والأجور. إذ يمكن استخدام الرسوم حيث يوجد مستخدم فرد يمكن تحديد مستوى استخدامه، ويكون لديه الخيار باستخدام الخدمة أو عدم استخدامها. ويمكن استخدام مفهوم فرض الرسوم حين لا يكون هناك خيار بشأن الاستخدام، ولكن الرسوم فى هذه الحالة تكون أشبه بالضريبة. والرسوم أكثر شيوعاً فى الاستخدام حيث يوجد خيار بشأن مستوى الاستخدام، مثل توفير خدمات التنعم بوقت الفراغ مثلاً، وجوانب عديدة من الخدمات الاجتماعية كتوفير الرعاية السكنية أو مدارس الحضانة. ويختلف الأجر عن السعر فى أنه لا يرتبط مباشرة بمستوى الاستخدام، ولكنه مبلغ ثابت يدفعه مستخدم الخدمة، ربما مع توفير الدعم للفقراء. وكما يقول بال Bahl تمثل الأجور "تعويضًا يدفع إلى الحكومة عن النفقات التى تتكبدها فى توفير خدمات معينة." وقد تأخذ الأجور شكل التراخيص كالترخيص بملكية كلب أو رسوم المغادرة مثلاً.
وتعد الرسوم التى هى فى صورة أجور شائعة بالنسبة لخدمات مثل مسألة إصدار جوازات السفر أو قبول المخططات. وما يوصف فى حالات كثيرة بأنه رسوم هو فى الواقع أشبه ما يكون بالأجور كما هو مثلاً فى حالة رسوم صرف الوصفات الطبية فى

بريطانيا التى هى ثابتة ولا علاقة لها بتكلفة الخدمة المقدَّمة. والحكومة المركزية فى حالات كثيرة هى التى تحدد مستوى الرسوم، حتى بالرغم من أن تشغيل الخدمة يتم محلياً، كما فى حالة ضوابط البناء، ولا علاقة لها بهيكل تكلفة تقديم الخدمة أو بطبيعة السوق. ونادراً ما تتخذ الرسوم جميع خصائص الأسعار، أو تعمل داخل إطار سوق واضح.

من الشائع محاولة الاهتمام بقضايا التوزيع لدى تحديد الرسوم بتنويعها حسب الدخل وحسب عوامل أخرى. وسوف يكون لدى كثير من السلطات المحلية أسعار خاصة لتوفير الخدمات للعاطلين عن العمل من أجل استخدام المرافق الترفيهية. وغالبًا ما يُسمح لمن هم أكبر سنًا بالسفر بأسعار مخفضة فى وسائل النقل العام، وتصرف لهم الأدوية مجانًا. ويتم دعم الرعاية المنزلية للكبار فى السن ولذوى الحاجة. ويتلقى ذوو الدخل المنخفض مزايا فى الإسكان. وهناك وجبات مدرسية مجانية لأطفال الأسر المحرومة. ونادراً ما تُتخذ القرارات بشأن دعم الخدمات العامة على أساس معلومات تفصيلية حول أنماط الطلب على الخدمات المقدَّمة، بالرغم من ازدياد استخدام البحوث التسويقية فى الخدمات الترفيهية والاجتماعية على سبيل المثال. ولقد باتت الأهداف فى نظم فرض الرسوم أكثر رسوخًا ووضوحًا إلى حد ما على مدى السنوات العشر الأخيرة، ويعود ذلك جزئيًا للقيود المالية من جهة، ولأن منظمات القطاع العام أصبحت كذلك أكثر وعيًا واهتمامًا بالمستهلك من جهة أخرى. ولاتزال توجد – فى الأغلب – عملية دعم متداخل غير مدروسة تمامًا، وموروثة غالبًا من الممارسات الماضية، ولذا فإن تأثير الخدمات العامة على العدالة فى التوزيع هى مسألة صدفة أكثر منها مسألة تخطيط. وقضية ما إذا كان يجب توفير الخدمات على أساس عام أو انتقائى، هى قضية مشوشة بصفة خاصة، فإيديولوجية التعميم موجودة جنبًا إلى جنب مع عمليات استطلاع الموارد والتقنين الفعلى الواسعة الانتشار دون أن تكون منهجية.

وهناك منذ فترة طويلة إدراك لعدم وجود أى مدخل متماسك إلى فرض الرسوم فى إدارة الخدمات العامة. ففى عام ١٩٠٩ رسم تقرير الأقلية فى الهيئة الملكية حول قوانين الفقراء صورةً من عدم التماسك والتشوش. وقد وجد التقرير أن هناك: ... تكتلاً فوضوياً من القوى القانونية الممنوحة إلى سلطات مختلفة فى أوقات مختلفة ولأغرض مختلفة، ولكنها تتشابه جميعًا فى أنها تفرض على المواطن الفرد مسؤوليات مالية أكيدة، لا تسير وفق مبدأ عام. وعلاوة على ذلك فإن التطبيق أكثر ضعفًا فى مبدئه منه فى الناحية القانونية، فهو يتفاوت من الإلغاء المنهجى للرسوم أو لاستعادة أى شيء إلى محاولات

لفرض ثمن باهظ تماماً فى مقابل الخدمة المقدّمة. ولم يتغير سوى القليل منذ كتابة ذلك التقرير، والحق أن التوسع فى الخدمات قد وسع بصورة كبيرة المجال الذى يكون فيه التشوش ممكناً. وقد لاحظ جادج Judge أن "الخدمات الاجتماعية الشخصية ربما تحتوى على قدر أكبر من التنوعات والتناقضات والجوانب الشاذة واستطلاعات الموارد مما تحتوى عليه أى خدمة اجتماعية أخرى" (١٩٧٨ ص١٠).

ولقد أثبتت الدراسات أن الاضطراب والتناقض يسودان الخدمات الأخرى. ولقد وجد بوفيرد Bovaird (١٩٨١) فى دراسة عن الرسوم أعدها مجلس منطقة دودلى Dudley الحاضرية أنه نادراً ما تكون هناك أهداف واضحة لفرض الرسوم، وتوجد جوانب شاذة فى المداخل المتبناة: «ومن الواضح أيضاً أنه فى الغالب لم يكن هناك التزام بمنطق هدفى زيادة العائد واستخدام التنظيم. ويبدو أن رسوم الدخول فى معظم الحالات قد وضعت تحت مستويات زيادة العائد إلى أقصى درجاتها؛ ولم تجر سوى محاولات قليلة لتنظيم الطلب من خلال وضع أسعار قصوى تفاضلية». كما وجد كوبرز وليبراند Coopers and Lybrand فى دراسة لهما عن الخدمات البيئية المحلية، أنه لا توجد سوى معلومات قليلة يمكن الاستناد إليها فى وضع بدائل التسعير، وفهم ضعيف لسوق الخدمات، وقد وُجد أن المدخل إلى التسعير كان ازدياداً للتكيف فى أفضل الحالات مع آثار التضخم. ويتم التسعير بحساب تقريبى أو على أساس المحاكاة والتقليد. وقالت لجنة ليفيلد Layfield حول تمويل الحكومة المحلية بأن هناك حاجة لإعادة النظر فى دور فرض الرسوم؛ ولقد قدمت حكومة المملكة المتحدة بحثاً استشارياً حول الموضوع فى منتصف السبعينيات. وأدت الصعوبات المالية التى واجهت الخدمة الاجتماعية فى بريطانيا منذ السبعينيات من القرن العشرين إلى تأكيد متزايد على استخدام الأجور والرسوم من أجل زيادة العائد. وقد أعطت الحكومة تأكيداً زائداً لمسألة فرض الرسوم وأظهرت السلطات المحلية اهتماماً بالمدى الذى يمكنها معه أن تجمع عائداً إضافياً بإعادة النظر فى رسومها. ويقول الكتاب الأبيض (إدارة البيئة - ١٩٨٦) الذى أدخل الضريبة على الأشخاص: «إن فرض الرسوم على المستفيدين من خدمة تقدمها السلطة المحلية هو طريقة أكثر مباشرة للتأكد من أن الأشخاص المحليين بوسعهم رؤية ما يحصلون عليه من خدمات مقابل ما يدفعونه. ولفرض الرسوم منافع من حيث الفعالية وكذلك من حيث المساءلة. وحين يتوافر للمستهلكين خيار بالدفع مقابل خدمة أم لا، فإن أولئك الذين يقدمون الخدمة يمكنهم الحكم بدقة على المستوى الحقيقى للطلب عليها. والسياسات الواقعية فى فرض الرسوم تساعد فى

تحسين الاستخدام الفعال للخدمات» (ص ٥٣). إلا أن الاهتمام بمسألة فرض الرسوم لم يكن قويًا ولا ثابتًا. ففى الوقت الذى تم فيه اقتراح ضريبة المجلس الجديدة (إدارة البيئة - ١٩٩١)، والذى تلا إخفاق الضريبة على الأشخاص، كان الحماس لفرض الرسوم قد أصبح أكثر خفوتًا نوعًا ما.

وضريبة المجلس الجديدة سوف تكون المصدر الرئيسى المفروض محليًا، والذى يتم جمعه للعائد بالنسبة للسلطات المحلية. وتوجد مصادر محلية أخرى وخاصة الأجور والرسوم. ولقد اقترح بأن يكون للسلطات المحلية التى تتحمل نفقات خاصة بمنطقتها إمكانية الحصول على مصادر أخرى للعوائد، ربما من خلال الأجور والرسوم، أو ضرائب محلية قليلة جديدة. فقد يطلب مثلاً من السياح أن يدفعوا المزيد للسعى إلى تسديد نفقات إضافية تتحملها السلطة المحلية وتترتب بسبب هؤلاء السياح.

ويبدو أن النظرة هى أن قيمة الرسوم تكمن إلى حد كبير فى هامش الخدمات، بدلاً من أن تكون آلية رئيسية لإدخال ضغوط السوق على الخدمة العامة. وبرغم ذلك، ومع حلول التسعينيات من القرن العشرين بات استخدام الرسوم المفروضة على الخدمات العامة موضوعًا ثابتًا يدخل ضمن تفكير الحكومة بشأن النفقات العامة، وخاصةً بالنسبة للسلطات المحلية.

تطور فرض الرسوم:

إن المستوى الذى يكون عنده فرض الرسوم على الخدمات ممكنًا كبير جداً، ومن المؤكد أنه أكبر كثيراً من الحد الذى جرى استخدامه فيه عمليًا. وقدّر روز Rose أن قرابة ٧٥ فى المائة من الخدمات قابل لفرض الرسوم. ويقدم فوستر Foster وزملاؤه تقديراً أعلى بعض الشىء إذ يعتبرون قرابة ٩٠ فى المائة من الخدمات التى توفرها السلطة المحلية قابلاً لفرض الرسوم. ويختلف مستوى فرض الرسوم فى التطبيق اختلافًا كبيراً من بلد لآخر، ولكنه يظل أدنى من تقديرات المستويات الممكنة. ويقدم روز Rose المعلومات التالية عن عدد من دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية.

جدول (٤-١)

إيرادات الرسوم الحكومية كنسبة مئوية من الإيرادات الضريبية

البلد	النسبة المئوية للإيرادات
ألمانيا	٨,٣
المملكة المتحدة	٧,٤
الولايات المتحدة الأمريكية	٦,٤
إسبانيا	٤,٥
فرنسا	٢,٦
السويد	١,٤

ولا توحى هذه الأرقام إلا بعلاقة ضعيفة - إن وجدت - بين الثقافات والأيديولوجيات القومية والمدى الذى تستخدم عنده الرسوم. وكما يقول روز Rose: «الرسوم عالية نسبياً فى ألمانيا، وهى إلى حد كبير جداً دولة رفاهية ذات اقتصاد مختلط، وليست سوقًا حرة بشكل مغامر؛ فى حين أنها منخفضة فى فرنسا، يُتوقع أن الصعوبات التاريخية فى تجميع الضريبة على الدخل تشجع على استخدام الرسوم. ونظراً لأن الإنفاق العام يمثل أقل من نصف إجمالى الناتج فى كل دول منظمة التعاون الاقتصادى تقريبًا، تبدو الرسوم أكثر سطحية حينئذٍ بوصفها جزءًا من الناتج القومى (ص٢٧٥)".

ومن المؤكد أن الرسوم أكثر استخداماً فى ثقافة الولايات المتحدة الأمريكية ذات التوجه الأكثر نحو السوق، وفى كندا بدرجة أقل، ولكنها أقل استخدامًا فى بعض النظم ذات التوجه النسبى نحو السوق، وتستخدم بصفة واسعة فى النظم ذات التوجه الضعيف جداً نحو السوق.

وفى بلاد أوربا الغربية - وفى الخدمات التى تقدم فيما عدا الخدمات الصحية - حيث تستخدم فيها نظم التأمين بشكل أكبر، نجد أن مستوى الرسوم لم يكن تاريخيًا يختلف كثيراً عنه فى بريطانيا، بالرغم من أن الزيادة فى فرض الرسوم فى الثمانينيات من القرن العشرين كانت محدودة إلى درجة أكبر. ويتميز هذا النمط بنفس صفات النمط العشوائى وغير المخطط، كما هى الحال فى بريطانيا. وفى اليابان يوجد استخدام أكثر للرسوم، وخاصةً ما يتعلق بالخدمات التى توفرها السلطات المحلية، وربما يعكس ذلك الفارق بين

الدولة والمجتمع المحلى أكثر مما يعكس من التزام بقوى السوق. وفى نيوزيلندا، وبرغم إعادة التنظيم الشاملة للخدمات العامة على أساس السوق، فإن استخدام الأسعار قليل نسبيًا، كما هى الحال فى أستراليا.

أما فى الدول النامية فنموذج فرض الرسوم مشوش وغير واضح كما هى الحال فى بريطانيا وبعض الدول الصناعية الأخرى. وهناك ميل ما لفرض رسوم على الخدمات البيئية مثل جمع القمامة. ويشيع استخدام الرسوم فى وسائل النقل والإسكان الاجتماعى، ومن أجل توفير بعض الخدمات التعليمية، بالرغم من أنها غالبًا ما تكون على أساس رمزى، مع وجود علاقة ضعيفة بقيمة الخدمة المقدمة أو مستوى استخدامها. ويؤدى المستوى السيئ نسبيًا للخدمات فى حالات عديدة إلى ظهور بدائل مسعرة للقطاع الخاص، كما فى حالة النقل الجماعى على سبيل المثال.

ويعد الإيمان باستخدام آلية التسعير قويًا الآن فى أوربا الشرقية ودول الاتحاد السوفييتى السابق، برغم أن الالتزام رسمى أكثر منه حقيقى، وتقليل الدعم أثبت صعوبة تحقيقه فى التطبيق العملى. والخدمات العامة فى دول أوربا الشرقية تفتقر حتى إلى أكثر المعلومات أساسية لكى تكون قادرة على تقديم نظم فعالة لفرض الرسوم، حتى ولو كانت ترغب فى القيام بذلك عمليًا، رغم أن هذه الرغبة غير موجودة فى الغالب. ففى مجال الإسكان - مثلاً - يصعب الخروج من تشابكات الأنماط القديمة فى التخصيص. والرسوم القديمة لم تستعد نسبة من التكاليف الجارية، مع وجود تراكمات هائلة مما هو مطلوب صيانته. ويصعب التوصل إلى سعر مناسب فى ظروف كهذه. والمشكلة فى أغلبها هى مشكلة حقوق الملكية؛ وكما يقول بلور وديفاس Blore and Devas (١٩٩٢) فى حالة المجر: «بالرغم من أن الحكومة المحلية قد مُنحت الحقوق الفنية للملكية التى كانت فى السابق حقًا فى يد الدولة، إلا أنه تم تعديل هذه الحقوق من خلال تقليد اتبعه جيل أعطى للساكنين قدرًا كبيرًا من حقوق المستخدمين». ولا يوجد سوى استعداد ضعيف لمواجهة قضية التغيير فى نظام راسخ لمدة طويلة، والذى تكون فيه الافتراضات بشأن حقوق الملكية مختلفة تمامًا عن الموقف الرسمى. ويجب إنشاء القاعدة المؤسساتية والتنظيمية التى تقوم عليها الأسعار، قبل إنشاء نظام متماسك للتسعير. وغالبًا ما يتضح أن الالتزام الأيديولوجى الرسمى بمبادئ السوق هو التزام هش، حين يواجه واقع التمزق الاجتماعى الذى سينجم عنه.

ولقد اكتشف هيلد Heald، بعد فحص شامل للإحصائيات المتاحة، أنه حدث تغيير إجمالى محدود جداً فى مستوى فرض الرسوم فى القطاع العام البريطانى فى الثمانينيات من القرن العشرين. ووجد روز Rose أنه لم يحدث سوى تغير طفيف فى فرض الرسوم فى البلاد الأوربية فى الفترة نفسها. وهناك اختلاف قوى فى الحد الذى تستخدم معه القطاعات المختلفة الرسوم لتمويل الخدمات؛ فباستخدام تصنيفات الإنفاق العام يغطى قطاع الفنون والمكتبات ٢٩,٩٪ من تكاليفه من الرسوم، فى حين لا تغطى وزارة الداخلية سوى ١,٩٪ فقط. ولقد حدث تغير فى قطاعات معينة. ففى الخدمة الصحية الوطنية ارتفع تقاضى الرسوم على الوصفات الطبية بسرعة أكبر من ارتفاع معدل التضخم. كما ارتفعت تكاليف علاج الأسنان ارتفاعًا كبيرًا، وأصبح أطباء الأسنان يغطون نسبة عالية من تكاليفهم من خلال فرض الرسوم. وفى الإسكان العام، ارتفعت الإيجارات التى يدفعها مستأجرو مساكن المجالس، لدرجة أنها أصبحت أقرب من معدلات السوق، وباتت الآن تغطى كل تكاليف إدارة الإسكان أو تزيد، برغم أن العديد من المستأجرين يتلقون إعانة إسكان. وتم إدخال الرسوم لخدمات التخطيط والرقابة على البناء. وتقوم السلطات المحلية بتحصيل دخل كبير من رسوم المواقف وخاصةً فى المدن. كما ارتفعت رسوم النقل العام من أجل تقليل الدعم، مما جعلها تزداد زيادة كبيرة فى كثير من المناطق. وهناك فى بعض المناطق الحالات رسوم على جوانب مختلفة من عمل الشرطة. وعموماً يمكن رؤية أن الرسوم منتشرة انتشاراً كبيراً، ولكنها ليست راسخة فى الخدمات العامة.

والحالة الوحيدة التى يوجد بها دليل قوى على أن استخدام الرسوم قد ازداد زيادة كبيرة فى السنوات الأخيرة، هى حالة الولايات المتحدة. فالدخل من الرسوم ومصادر متفرقة ــــ طبقًا لما قاله سبايسر وبينجهام (١٩٩١) Spicer and Bingham قد ارتفع من ١٥,٥٪ من إجمالى الدخل فى عام ١٩٧٠، إلى ٢٣,٤٪ فى عام ١٩٨٧. (ولا يوجد سبب واضح فى أن الأرقام التى تم إيرادها تختلف اختلافًا كبيراً عن الأرقام التى قدمها روز Rose، وهذا يوضح مشكلة الحصول على بيانات دقيقة عن الرسوم). وكان الارتفاع فى الرسوم ملحوظًا بصفة خاصة فى عهد الرئيسين ريجان وبوش، وبعد قيامهما بتحويل عبء خدمات تأمين الموارد إلى المدن. وفى أوائل الثمانينيات كانت الرسوم تستخدم أيضاً للتعويض عن الدخل الضائع بعد الاقتراح ١٣، والحالات المشابهة التى جرى التصويت عليها لتحديد مستويات الضريبة على الممتلكات. ويورد بال Bahl الأرقام التالية حول معدلات التغير فى العائدات التى تم تحصيلها بفرض الرسوم فى المدن بشتى أحجامها فى الولايات المتحدة الأمريكية.

ولا توحى هذه الأرقام بوجود أى اتجاه واضح نحو فرض الرسوم حتى فى الولايات المتحدة، وتبدو الأنماط على أنها تنعكس جزئيًا بين الفترة السابقة والفترة اللاحقة. فقد كان احتمال أن تزيد السلطات ذات النطاق الوسع استخدم فرض الرسوم أقل من احتمال استخدامها للأجور فى الفترة الأسبق، رغم أنها تتصرف بأسلوب عكسى فى الفترة التالية. وكان من المرجح بصورة أكبر أن تزيد المدن الأصغر من استخدام الرسوم فى الفترة الأولى، ولكن ليس فى الفترة الثانية.

جدول (٤-٢)

الزيادة فى استخدام الرسوم – الولايات المتحدة الأمريكية

		النسبة المئوية للتغيير ٪ ١٩٧٩-١٩٨٠	النسبة المئوية للتغيير ٪ ١٩٨٠-١٩٨١
المدن الصغيرة	– رسوم المستخدم	١١,٤	٢,١
	– أجور ومتفرقات	١٧,٢	– ٦,٨
المدن المتوسطة الحجم	– رسوم المستخدم	٧,٥	٢١,٧
	– أجور ومتفرقات	١٥,٦	– ٩,٧
المدن الكبيرة	– رسوم المستخدم	٤,٠	١١,٦
	– أجور ومتفرقات	١٨,٢	– ٩,٦
المدن الأكبر حجمًا	– رسوم المستخدم	٢,٤	٨,٢
	– أجور ومتفرقات	٢٦,٦	٣,١

وعمومًا لا يوجد دليل عملى قوى على توجه واضح نحو مزيد من الرسوم فى الولايات المتحدة. وحتى عندما تعرضت السلطات المحلية فى الولايات المتحدة لضغط شديد فإنها بصورة عامة لم تَر أن الحل هو فرض الرسوم. وقد ازدادت الرسوم بالنسبة لبعض الأعمال، ولكن لم يكن هناك ميل عام لإحلال رسوم المستخدم محل الضرائب المحلية. وربما يكون هذا كلامًا مبالغًا فيه، ولكنه يبدو منصفًا إلى حد كبير. وحتى فى الولايات المتحدة – وهى البلد التى يرجح قبولها لفرض الرسوم أكثر من أى بلد آخر– كانت درجة التغيير فى أحسن الحالات محدودة.

وبصفة عامة، ورغم الضغط على الموارد المالية الحكومية، لم تزدد الرسوم إلا حيث كانت زيادتها سهلة نسبياً؛ وذلك حيث يكون هناك بالفعل مستخدمون يمكن التعرف عليهم يدفعون مقابل الخدمات التى يستخدمونها. ولم يتغير انتشار الرسوم إلا قليلاً. وحيث ازدادت الرسوم لم تستخدم بصفة عامة كآلية للتسعير للحد من استخدام الخدمات، بل كآلية لاستعادة التكلفة. وفى معظم الحالات تفرض الرسوم على خدمات لا يمكن أن يستغنى عنها الناس بسهولة. وبهذا المعنى تكون الزيادة المحدودة فى الرسوم مساوية لزيادة فى الضرائب، مادام المستخدم ليس له خيار حيال الخدمة أو الكمية التى يتلقاها منها. ولا توجد محاولة لربط الأسعار بالتكاليف أو القيم الهامشية. فالرسوم تُفرض بصورة أكبر حيث يتمتع القطاع العام بميزة احتكارية. وهذا المدخل فى فرض الرسوم له آثار محدودة نسبياً على سلوك موردى الخدمة العامة أو السياسيين.

الرسوم الداخلية:

ولقد لعبت الرسوم التى تفرض على المستخدم دوراً ضعيفًا فى إصلاح القطاع العام فى المملكة المتحدة وفى معظم البلدان الأخرى، مع استثناء محدود للولايات المتحدة الأمريكية، بسبب تركيز التغيير على تنظيم الإنتاج وليس على إعطاء سلطة للمستخدم. وطبيعة التغيير تعنى أنه كان هناك تركيز متزايد على الرسوم الداخلية، حيث تقوم الوحدات المكونة للمنظمات التى توفر الخدمة العامة بتشغيل سوق داخلى، يدفع فيه أحد أجزاء المنظمة نظير الخدمات التى يتلقاها من جزء آخر. والرسوم الداخلية ضرورية لتشغيل الموازنات المنقولة والمناقصات التنافسية والأسواق الداخلية.

وإدخال الرسوم بالنسبة لخدمات الدعم الرئيسية كالتمويل والموظفين هو أمر مهم بصفة خاصة. وفى السابق كان يتم الدفع مقابل هذه الخدمات على أساس مخصصات "دون الخط" لإدارات تقديم الخدمات، مما لم يكن له سوى مضامين حقيقية قليلة بالنسبة لموردى الخدمات. وفى أية منظمة معقدة ذات درجة تمييز عالية، تعد عملية وضع الرسوم والأسعار الداخلية عملية صعبة؛ باعتبار أن مجموعة الأسعار متداخلة، إذ إن تحديد سعر خدمة ما يعتمد على السعر الذى يتم فرضه عليها مقابل خدمة أخرى. ولهذا، فالتكاليف المحاسبية مثلاً لا يمكن وضعها دون معرفة تكاليف إجراء العمليات الحسابية التى ستقيد على خدمة المحاسبة. ويجب على المنظمة إما أن تخضع لعملية تكرار معقدة أو تلجأ إلى استخدام أوامر اعتباطية (لجنة المراقبة ١٩٩٤). وكما سوف نرى، فالطريقة الأكثر

مباشرة هى إنشاء سوق للخدمات الداخلية، وترك الأسعار تحدد نفسها. ويمكن أن يتم هذا بنقل موازنات الخدمات الداخلية إلى إدارات العملاء، والسماح لها باختيار الجهة التى تريد شراء الخدمات منها. فبوسعها أن تختار شراء الخدمات الداخلية، واختيار سعر الشراء. وما ظهر حتى الآن هو سوق يتم التحكم فيها هرميًا. وحتى بالرغم من أنه قد لا يكون من الممكن وضع الأسعار المساوية باطراد للتكاليف الهامشية داخل المنظمة، فإن استخدام الأسعار المناسبة حيث يمكن ذلك يمكن أن يعتبر الحل الثانى من حيث الأفضلية. ففى الواقع، لا يضع القطاع الخاص الأسعار عادة بالنحو الذى يقترحه المنظرون الاقتصاديون؛ ومن غير المحتمل أن يتجاوب نظام من التقنين الإدارى مع التقدير المتأرجح لمستخدمى الخدمات مثلما يتجاوب نظام للأسعار مهما كان محدوداً.

وهناك صعوبات فى تحديد أسعار التحويل الداخلى، كما لا توجد طرق محاسبية مقبولة عالميًا للقيام بهذا. ويقول أحمد وسكابنز Scapens (١٩٩١): «لكن استخدام تخصيص التكلفة فى تقويم الأداء موضوع مثير للجدل إلى حد كبير. إذ يوحى أحد الآراء أنه بما أن التكاليف الإضافية مسؤولية مشتركة، فينبغى أن تكون كل أقسام المنظمة على علم بها. وعلاوة على ذلك فإن تخصيصات التكاليف يمكن استخدامها لحث المديرين الأفراد على ممارسة درجة من السيطرة على استهلاكهم للخدمات المركزية. وتفيد وجهة النظر البديلة أن مثل تلك التخصيصات تبعد التكاليف عن مكان حدوثها (وحيث ينبغى السيطرة عليها) إلى أجزاء أخرى من المنظمة، حيث يكون من الصعب جداً فرض سيطرة عليها. وبالرغم من أن العديد من كتب المحاسبة تناقش هذه الأغراض وأغراض أخرى لتخصيصات التكلفة، إلا أن النظرة الأكاديمية تبقى بأن تخصيص التكلفة ممارسة مبذرة وغير مفيدة" (ص٤١).

ويمكن القول إن هذا الموقف يختلف بدرجة ما تكون الوحدات الفرعية للمنظمة حرة فى عدم استخدام الخدمات المركزية المشتركة، إلا أن تلك الحرية محدودة. وإذا لم تكن توجد سوق خارجية يتم تقييم الأسعار الداخلية على أساسها فمن المحتمل وجود ظلم ملحوظ.

وتعد سياسة وضع الأسعار داخل المنظمة مسألة سياسية بقدر ما هى وسيلة إلى تحقيق فعالية المنظمة، كما بينت ذلك دراسة إيكليز Eccles حول تسعير التحويل داخل الشركات الصناعية. ويمكن أن يؤدى صراع الآراء والمصالح بين الموردين والمستخدمين إلى نظم شديدة التفصيل تكلفة تشغيلها عالية جداً، كما فى النظم المعقدة والمفصلة لتسجيل الوقت وإعداد الفواتير على سبيل المثال. وحيث توجد سوق خارجية للسلعة أو

الخدمة المعنية، فهناك احتمال كبير فى أن يقترب الرسم الداخلى من ذلك السعر، مادامت هناك حرية للمشترين فى أن يتعاملوا مع موردين خارجيين. وتكون هذه الصعوبات أكبر فى المنظمة العامة، بسبب عدم وجود سوق نهائية للعديد من الخدمات التى توفرها المنظمة، ومن ثم فمن الصعب اتباع الإرشاد النظرى الداعى إلى المساواة بين التكاليف الهامشية والعائد الهامشى. ويبين إيكليز Eccles أنه تم تبنى العديد من المداخل فى التطبيق العملى، إلا أن أيًا منها لا يتفق مع ما تقول به أية نظرية اقتصادية حاسمة.

وقد يتم تحديد الرسوم الداخلية على أساس التكاليف الفعلية أو القياسية، برغم أن من غير المحتمل أن تكون التكاليف الفعلية فعالة فى فرض قواعد السوق الانضباطية، مادام أنه لن تتم معرفتها إلا بعد الحدث. والغرض من الرسوم الداخلية هو توفير حافز لكل وحدة من وحدات المنظمة من أجل تحسين كفاءتها واستجابتها، وأيضًا من أجل التأكد من أن كل وحدة تسهم فى الأهداف الكلية للمنظمة. ويصعب على نظام رسوم داخلية التأكد من تحقيق كلتا الغايتين. فمن المحتمل جدًا أن ما هو فى صالح الوحدة الفردية داخل منظمة، كالمدرسة أو المستشفى مثلاً قد لا يكون فى صالح المنظمة ككل. وقد يكون من الممكن بالنسبة للوحدات المنعزلة الحصول على الخدمات بسعر أقل من المتوسط، وأن يؤدى ذلك إلى زيادة متوسط السعر الإجمالى. وقد ظهر هذا فى حالة التغطية التأمينية على سبيل المثال، حيث تنسحب الوحدات التى يمكنها الحصول على سعر أرخص من بوليصات التأمين الجماعية، مما يؤدى إلى حدوث زيادات كبيرة فى التكاليف للوحدات الأخرى. وقد يكون من الممكن وضع إجراءات تعويض للتعامل مع هذا النوع من المشكلات، ولكن قد يكون هذا صعبًا أو مكلفًا أو غير عملى، وقد يكون الحل القائم على السلع العامة هو الأفضل.

وبصفة عامة تدار موارد رأس المال بطريقة سيئة فى الخدمات العامة، والسبب جزئيًا هو أنها غالبًا مجانية أو أن تكلفتها وضعت بشكل غير واف. ولم يتوافر لدى المديرين سوى حافز ضعيف لاستخدام موارد رأس المال بفعالية. فعلى سبيل المثال لم يول استخدام الأملاك فى العادة إلا القليل من التفكير حتى وقت قريب نسبيًا. وغالبًا ما يكون التمييز بين إنفاق العائد وإنفاق رأس المال غير منطقى، وتكون حوافز التقويم الصحيح للمشروعات الاستثمارية محدودة. وهذه المشكلة واضحة- مثلاً - فى تقويم استثمار تقنية المعلومات. وثمة ملمح مهم للعديد من التغيرات فى إدارة الخدمات العامة وهو إدخال الرسوم الداخلية على استخدام أصول رأس المال الثابتة. وكما يقول مايستون Mayston

(١٩٩٠) عن تطور رسوم رأس المال فى الخدمة الصحية الوطنية: «إنها بتوفير الحوافز للاستخدام الأكثر فعالية للموارد الرأسمالية لكل منطقة على حدة، ستوفر أعلى قيمة ممكنة لأموال الموارد داخل الخدمة الصحية الوطنية، فى حين تستمر فى تسهيل هدف رئيسى ثان لنظم الرعاية الصحية الحديثة، وأعنى به احتواء إجمالى التكاليف. وسوف يجسد هذا الإطار أيضاً توفيقاً أكثر آلية بين العائد وإنفاق رأس المال على مستوى المنطقة لجعل التوازن بين الاثنين أقرب ما يكون إلى الكمال». (ص ١٧٥).

ومن الصعب تطوير نظم مناسبة لفرض الرسوم على إنفاق رأس المال، وهناك العديد من المخاطر فى هذا المجال. وفى تقويم انخفاض القيمة يحتاج المرء أن يكون واضحاً حول مقدار الانخفاض الناتج عن الاستخدام، والمقدار الذى ينتج عن مرور الوقت. وهناك صعوبات فى إصدار الأحكام، حيث لا يتم فرض رسوم على الخدمات التى تُستخدم الأصول فى إنتاجها. ويجب إصدار الأحكام حول قيم الأجيال القادمة، إذ إنها سوف ترث قراراتنا الاستثمارية بصورة تكاليف متكبدة قد تضطر إلى الاستمرار فى دفعها، ربما من أجل أصول لم تعد مطلوبة أو حتى موجودة، مثلما هى الحال مع بعض إسكان الخدمة العامة. وهناك المسألة القديمة حول المدى الذى يمكن للمرء عنده قياس بنود رأس المال المتغيرة فى مقابل مقياس معيارى مشترك. ومن المستحيل إخراج مسألة القيم، والحاجة إلى اتخاذ أحكام تقديرية من القرارات المحاسبية الخاصة برأس المال.

وهناك مكاسب واضحة من إدخال الرسوم الداخلية على خدمات رأس المال والخدمات الرئيسية كأساس لإنشاء نظام تسعيرى متماسك، إلا أن من الصعب وضع نظام للمعلومات، يجعل من تلك العملية أمراً ممكناً. ولقد ثبت أنه يصعب تطوير النظم التى تتيح وجود إدارة ومحاسبة تكاليف فعالتين. وهناك أيضاً حواجز مهمة فى المنظمة تعوق التغير، ونعنى بها الفوائد المكتسبة لأولئك الذين يحتمل أن يخسروا كنتيجة لإدخال أى نظام للرسوم الداخلية. وهى ليست فقط مسألة حواجز ومعارضة، وإنما هى أيضاً مسألة تكلفة تلك الخدمات وفعاليتها. ولقد شهدت الخدمة الصحية الوطنية البريطانية - على سبيل المثال - زيادة سريعة فى عدد المحاسبين، والموظفين المساندين الآخرين الذين هم ضروريون لإدارة السوق الداخلية. وقد تكون البنية التحتية التنظيمية لفرض الرسوم هى ذاتها مكلفة.

الخلاصة:

لقد كان استخدام الرسوم وسيلةً لتقديم آليات السوق من أجل إدارة الخدمات العامة محدوداً نسبيًا. وهناك – بالتأكيد – زيادة فى استخدام الرسوم، لا سيما فى الولايات المتحدة الأمريكية، ولكن حتى هناك كان استخدام الرسوم بدرجة أقل نسبيًا مما كان متوقعًا لو كانت ثَمَّ أسواق حقيقية ستتشكل. وكان تطور الرسوم فى أكبر درجاته حيث كانت الضغوط العملية للقيود المالية أعظم، وحيث كان استخدام فرض الرسوم أشد رسوخًا من قبل، كما هو الحال بالنسبة للخدمات الصحية فى عدد من البلدان على سبيل المثال. وتوجد اختلافات بين السياسيين المحليين من حزبى العمال والمحافظين فى بريطانيا، فالمحافظون أكثر استعداداً من الناحية التقليدية لفرض الرسوم على الخدمات. وكان تطور طريقة فرض الرسوم أكثر سرعة فى الحكومات المحلية فى الولايات المتحدة الأمريكية، حيث واجهت معارضة أقل. وكان من الصعب إدخال الرسوم حيث لا تنسجم مع القيم الموروثة أو التوقعات. ويبين هذا– جزئيًا – السبب فى أن درجة التغيير كانت محدودة فى بريطانيا، برغم وجود الالتزامات الرسمية بزيادة استخدام فرض الرسوم، كما هو مثلاً فى الصلاحية التى تولاها وزير البيئة للطلب من السلطات المحلية أن تضع رسوماً على سلسلة واسعة من الخدمات.

وتضم القيم التى ترتبط بالخدمة العامة عنصراً قويًا من النزعة الشمولية، أو على الأقل هذا هو ما يعتقده السياسيون، وهم لا يرغبون فى فرض الرسوم، لاسيما بالنسبة لخدمات تمثل محكًا للاختبار مثل الصحة. ويزعم سوندرز Sounders بأن الناس قد يكونوا مستعدين لأن يدفعوا فى مقابل الحصول على خدمات أفضل، ويوجد ثمة دليل على ذلك القول فى نمو التأمين الصحى التابع للقطاع الخاص، ولكن ما يزال هناك التزام قوى بتوفير الخدمات على نطاق عام. ويوجد فى أوربا الشرقية صدام واضح بين الالتزامات الشكلية بالأيديولوجيا القائمة على السوق، التى تعنى استخداماً كبيراً للأسعار، وبين أنماط السلوك الموروث التى تجعل من القيام بذلك أمراً صعبًا. ولا يوجد نمو كبير فى استخدام الرسوم إلا حيث يوجد ضغط واضح من الكوابح الخارجية وبصورة خاصة التخفيضات المالية المترافقة مع سياق مشجع نسبيًا من القيم والخبرة التقليدية. وقد استخدمت الرسوم بصورة تقليدية حيث أدخلت الرسوم لتغطى التكاليف وترفع العائد، لا لتؤدى وظيفة تسعير يحاكى أسلوب السوق.

كما أن تطور فرض الرسوم على الخدمات العامة وتسعيرها تعرض للكبح من نقص البنية التحتية للمنظمة التى تجعل من ذلك التطور أمراً ممكنًا. وبصيغة مبسطة إن

الخدمات العامة من ناحية تقليدية لم تحمل سوى فكرة ضعيفة عن تكاليفها فى صورة تسمح لهذه الخدمات بإنشاء أسعار دقيقة. ونادراً ما يتم تحديد الموازنة على نحو يسمح بإنشاء علاقة واضحة بين مدخلات الخدمة ومخرجاتها، حتى فى الخدمات البسيطة نسبياً. وكثيراً ما يتم تخصيص التكاليف المركزية والتكاليف الثابتة بطريقة عشوائية، تشوه التكاليف النهائية. ويوجد مقدار جيد من الإعانات المشتركة غير المقصودة بين الخدمات. فاستثمار رأس المال فى البناء والمصانع والمعدات كثيراً ما كان غائباً فى موازنات العائد، مثلما كانت عليه الحال حتى وقت قريب فى الخدمات الصحية الوطنية. وإذا كانت هناك نية فى التحرك نحو استخدام فرض الرسوم على الخدمات التى يقدمها القطاع العام فقبل أن يتم هذا على نحو فعال، لابد من تطوير هيكل فعال من المحاسبة فى المنظمات تجعل من ذلك أمراً ممكناً. فتطور الإطار المحاسبى الذى يعكس التكلفة الحقيقية فى حالة نيوزيلندا كان من أهم الأمور فى إصلاح الخدمات العامة. وبهذا المعنى يمكن تصور تطور فرض الرسوم على أنه المرحلة الأخيرة فى عملية تبدأ بالإصلاح الداخلى لتشغيل المنظمات التى تقدم الخدمة العامة للتأكد من أنها قادرة على وضع أسعار لها.

إن تطور الرسوم الداخلية والأسواق الداخلية وكذا التفويض بالتحكم فى الموازنة هى مراحل على طريق تشغيل أسواق حقيقية قائمة على الأسعار، بالرغم من أن تلك النقطة النهائية قد لا يتم الوصول إليها أبداً فى الواقع. ويعتمد احتمال استخدام الرسوم على إنشاء إطار مؤسساتى يجعل من هذا أمراً ممكناً، لاسيما إصلاح الطريقة التى يتم بها تحديد حقوق الملكية وتنظيمها داخل المنظمات وأيضاً ضمن علاقة المنظمة بمستخدميها وغيرهم من أصحاب المصلحة. وكان التطور حتى الآن هو وضع أسعار، كجزء من نظم الرسوم الداخلية، ضمن تخصيصات منقحة لحقوق الملكية داخل المنظمة. إلا أن ما حظى باهتمام أقل هو الطريقة التى قد تحتاج معها حقوق الملكية إلى أن تتغير بصورة أكثر عمومية، للتأكد من أن الفرصة تتوافر للناس لاستخدام الخدمات العامة، وتلك هى مسألة توزيع الموارد بين المستخدمين. وكان المدخل حتى الآن خليطاً غير مشجع من النزعة الشمولية والانتقاء. وكلما انتشرت الأسواق، ازدادت عدم إمكانية الدفاع عن هذا المدخل. وتطور الآليات القائمة على السوق لإدارة الخدمات العامة يؤدى - شئنا أم أبينا - إلى تطلب إعادة التفكير فى نمط وجود الخدمة فى متناول الناس وحقوقهم فيها. ولقد بدأت حركة ميثاق المواطن فى بريطانيا فى طرح هذا السؤال الأكثر عمومية، ولكن الجدل بشأنه مايزال فى مرحلة مبكرة، ويركز على حقوق الفرد فى التعويض والإنصاف وعلى دور المعلومات. ويعد الجدل حول منح السلطة والأسعار ووجود الخدمة فى متناول الناس أكثر جوهرية.

٥- العقود والمنافسة:

تنطوى العقود على انتقال فى تنظيم الخدمات العامة من التسلسل الهرمى إلى مدخل قائم على السوق، ويكون فيه فصل واضح بين دورى الشركة والعميل، وتكون حقوق الملكية أوضح. والقطاع العام كعميل أو مفوض أو مشترٍ يتعاقد مع أولئك الذين يقدمون الخدمة فعلاً، أى الموردين أو المقاولين. ومسؤولية المشترى هى تحديد الشىء المطلوب وتلزيم العقود ومراقبة الأداء؛ أما موردِّ الخدمة فمسؤول عن الإنتاج الفعلى للخدمة وتسليمها. والمنظمة العامة فى أكثر الحالات تطرفًا قد لا تعين سوى عدد قليل من الموظفين إن عينت أى موظفين على الإطلاق، باعتبارها تتعاقد من أجل كل الخدمات التى تحتاج إليها. ومن ثم يجد موظفو الخدمة العامة أنفسهم يواجهون انتقالاً من الوضع القانونى إلى العقد. وهناك فى الولايات المتحدة الأمريكية أمثلة للسلطات المحلية التى تعين عدداً قليلاً من الموظفين، وتعمل بشكل كلى تقريبًا عن طريق التعاقد على الخدمات، كما هى الحال مثلاً فى ليكلاند فى كاليفورنيا، وتتطور مداخل مشابهة فى السلطات المحلية فى بريطانيا مثل بيركشر وكرويدون ووستمينستر وواندزوورث وروتلاند. والتعاقد يمكن أن يغطى الخدمات المهنية كالقانون والمحاسبة والمالية، وكذلك الخدمات اليدوية كجمع النفايات. ويمكن أيضًا التعاقد بشأن الجانب الشرائى، ومن ثم فلن تحتاج المنظمة إلى تعيين أى موظفين مطلقًا. ويمكن أيضًا أن تستخدم العقود - أو على الأقل شبه العقود - كآلية داخل المنظمة ذاتها، لتشتمل على فصل داخلى بين المشترى والموردِّ، كما فى الرعاية الاجتماعية والخدمة الصحية الوطنية فى بريطانيا، وفى بلاد أخرى كالسويد ونيوزيلندا بدرجة أقل. والحق أن العقد قد بات - بدرجة ما - استعارة بلاغية تعبير عن طبيعة التغيير فى إدارة الخدمات العامة ككل.

وقد تختار المنظمة العامة - ببساطة - أن تتعاقد بشأن الخدمات مع القطاع الخاص أو القطاع التطوعى أو القطاع غير الربحى، أو قد تسمح للموظفين الداخليين أن يقدموا عروضًا للحصول على حق توفير الخدمة فى تنافس مع مقاولين من القطاع الخاص، وهو المدخل المستخدم فى إجراء المناقصات التنافسية أو فى اختبار للسوق. ومن الشائع فى الولايات المتحدة الأمريكية التعاقد على الخدمات مع جهات خارجية، لاسيما على المستوى المحلى، ولا يتم استخدام اختبار السوق للخدمات العامة إلا بشكل أقل بكثير. ولقد تطلب التشريع الذى قُدِّم إلى مجلس الشيوخ فى الولايات المتحدة الأمريكية فى عام ١٩٨٧ وينطبق على الحكومة الفيدرالية أنه: «لا يحق لأية وكالة أن تبدأ أو تقوم بأى نشاط

تجارى فى الوكالة التنفيذية بهدف توفير السلع أو الخدمات نيابة عن الوكالة، إذا كان من الممكن الحصول على تلك السلع أو الخدمات من أية هيئة تجارية ربحية مسؤولة» (ليبرمان Lieberman ١٩٨٩ ص٣١).

ومن الشائع فى بريطانيا تشغيل نظام تنافسى للمناقصات، حيث يقدم موردو القطاع العام عطاءاتهم فى مقابل القطاع الخاص، برغم أن الحكومة المركزية - بصفة خاصة - قد استخدمت أسلوب إرسال العقود بشكل كبير.

وفى بلدان أخرى كانت المناقصات التنافسية نادرة، مع استخدام التعاقد بصورة أقل للضغط على الخدمات العامة لتصبح أكثر فعالية، وبصورة أكبر بوصفها وسيلة تستعين بها المنظمات العامة الصغيرة للتأكد من أن العمل الذى لا يمكنها بأى شكل القيام به بنفسها يتم أداؤه بطريقة فعالة. ومثال على ذلك التعاقد الذى أبرمته الوحدات الإدارية الفرنسية الصغيرة مع شركات المياه الكبرى والمنظمات الكبيرة الأخرى الخاصة أو شبة الحكومية (لورين Lorrain ١٩٩١). وتشمل الأمثلة الأخرى للتعاقد القسم الأكبر من خدمة المطافئ فى الدانمارك وخدمة المقاييس التجارية فى هولندا. ويتزايد الاهتمام بالمناقصات التنافسية بين القطاعين العام والخاص فى نيوزيلندا وأستراليا وهولندا والسويد وبلدان أخرى، على الرغم من عدم إبداء دولة من هذه الدول أى استعداد لأن تصل إلى الحد الذى وصلت إليه بريطانيا فى إخضاع نسبة كبيرة من الخدمات العامة للمنافسة. وإلى الآن جرى استخدام المنافسة بصورة أكبر على مستوى الحكومة المركزية، وإن كان الاهتمام من قبل الحكومات المحلية يتزايد على مستوى العالم.

الحجة المؤيدة للتعاقد:

يتوقف الحديث عن التعاقد على قضية ما إذا كان من الأفضل إنتاج السلع والخدمات داخل المنظمة أو شراؤها من السوق؛ وهو ما ينظر إليه فى السياق الاقتصادى على أنه قرار الشراء أو الصنع.

والحجج التى طرحت تأييداً للتعاقدات على تقديم الخدمات العامة تذهب إلى أبعد من الاعتبارات الاقتصادية المحضة. فمن الأهداف الرئيسية إخراج السياسة من عملية تقديم الخدمات؛ والسياسة لا تدخل إلا فى وضع الإستراتيجية المبدئية للخدمة وتحديد الخدمة؛ ويتم عزلها من أجل إنتاج الخدمات العامة. ويقول جراهام ماذر Graham Mather (١٩٨٩)، وهو أحد أقوى المدافعين عن قضية كون عمل الحكومة حاصلاً من خلال العقود،

إن: «التعاقد يقلل ظاهرة الخيار العام المتمثلة فى محاولات التأثير من أجل التوسع البيروقراطى بإدخال ضغوط تنافسية راسخة. وهو يسهل مراجعة أهداف السياسة، بتطلبه إعادة للتقويم وإعادة للتحديد منتظمين داخل إطار ديمقراطى. وهو يقوى فرص مراقبة الجودة وتركيز الموارد على الإشراف والامتثال. وهو ينظم العلاقات بين السلطات المحلية والوكالات المتنافسة. وهو قوة تعمل على شفافية التمويل. وهو يتواءم مع رصد التمويل لتقديم الخدمات القابلة للقياس، مطوراً بذلك نموذج رسوم المجتمع. وهو يتواءم أيضاً مع علاجات معينة وسلطات تطبيق جديدة للأفراد الذين عانوا خسارةً بسبب إخفاق الحكومة أو إخفاق الوكالات التى منحتها الدولة حق الاحتكار أو منحتها أية قوى معزَّزة أخرى».

وهذه قائمة هائلة من الفضائل، بالرغم من أنه يجب أن تكون هناك درجة من الشك فى المدخل الذى يرى منفعة فى ضريبة الأشخاص. والشىء الذى يدعيه القائل هو أن الانتقال إلى العقود يسمح بفصل واضح بين السياسة والإدارة، ويرسى حقوق المواطن فى الخدمة بوصفها حقوق ملكية، مبنية فى الخدمات المستحقة له، مع ذكر واضح لمقاييس وعمليات التعويض. وفى بعض الحالات قامت السلطات المحلية البريطانية بصورة واضحة بتطوير عقود مع المواطنين المحليين تبين الخدمات التى سيقومون بتوفيرها. والغرض من العمل من خلال التعاقد هو جعل المسؤوليات واضحة، وخلق نمط مناسب من الحوافز.

عملية التعاقد:

تشرك عملية التعاقد العميل فى تحديد الخدمة التى سيتم توفيرها والشروط التى يجب أن تحكم التعاقد. وهناك مدخلان أساسيان لتحديد العمل الذى يجب إنجازه. ويتضمن المدخل الأول بيان الناتج الذى يجب التوصل إليه، ويترك لمورِّد الخدمة تحديد كيفية إتمام العمل. وفى حالات معينة، كتوفير خدمة جمع النفايات، يكون بيان الناتج الذى يتم الحصول عليه أمراً لا لبس فيه. وفى حالات أخرى، كإبرام العقود فى مجال الصحة والرعاية الاجتماعية، من المحتمل أن تكون النتائج أقل تحديداً إلى حد كبير وبيانها أكثر صعوبة. وحيث يكون من غير الممكن بيان الناتج الذى يراد الحصول عليه، يمكن للعميل أن يبين الطرق التى يتم استخدامها، مثلاً المرات التى تتم بها أنشطة مثل قطع الحشائش. أو أنه حين يكون من الصعب رصد المخرجات، فقد يكون هناك تركيز بسيط على النتائج (ريكيتس Ricketts ١٩٨٧). وقد يبين العقد ببساطة أعباء العمل المتضمنة، ومثال ذلك

عدد الإجراءات التى يجب القيام بها فى عقد يتناول الخدمة الصحية. ومن النادر أن يكون ممكنًا بشكل لا لبس فيه ذكر الناتج الذى يجب أن ينجزه المقاول. ومن المحتم أن توجد قضايا غامضة أو أغراضًا يصعب توضيحها دون لبس. وينبغى أن تبين شروط العقد بالتفصيل كيفية التعامل مع قضايا الافتقار إلى الوضوح والنقص المحتم فى العقود. وبصورة عامة تكون العقود مزيجًا من الطريقة والأداء، وتبين شروطها كيفية التعامل مع مسائل التفسير والخلاف.

ويقوم العقد بوظيفة وضع توزيع للمخاطرة والمسئولية بين العميل والمقاول. والعقد المبنى على الطريقة يتضمن مجازفة للمقاول أقل من تلك التى يتضمنها العقد الذى يقوم على الأداء. ويكون المقاول كارهًا للمجازفة عادة، وهو يضيف بدل مجازفة فى العرض الذى يقدمه فى عقد الأداء لكى يغطى العناصر المتغيرة للعمل التى قد تدعو الحاجة إليها لتحقيق الأغراض فى ظروف مختلفة (باربر Barber ١٩٨٩). والمجازفة التى يواجهها العملاء فى عقود الأداء هى أنهم سوف يدفعون سعرًا أعلى مما هو ضرورى، وأنهم لا يمكنهم أن يتأكدوا من جودة الخدمة المقدمة. وغالبًا ما يكون من الصعب - حتى بالنسبة للخدمات البسيطة كالنظافة - تقويم جودة الخدمات التى تم تقديمها بالفعل. وبالنسبة للخدمات المعقدة كخدمات الصحة أو الرعاية الاجتماعية تكون المشكلات جوهرية. وقد يفضل العميل عقدًا محدد السعر، ولكن يجب أن يقبل أنه حيثما كانت إمكانية التنوع فى العمل المطلوب عالية، فلن يكون من الممكن الحصول إلا على سعر محدد يتضمن بدل مجازفة عاليًا. وسوف تعتمد الصيغة المناسبة للعقد جزئيًا على من يستطيع أن يتحمل بفعالية أكبر المخاطر المتضمنة، ولكنها تعتمد أيضًا على السلطة النسبية للمشترى والمورد.

وأفضل المواقف من وجهة نظر العميل هو ذلك الموقف الذى يفرض فيه العقد تطبيقه بنفسه؛ لأنه يوفر الحوافز للمقاول لكى يحافظ على الجودة والكفاءة، من خلال - مثلاً - استبقاء الربح كما فى عقود الخدمات الترفيهية. وكلما ازدادت إمكانية العقد فى أن يفرض تطبيقه بنفسه، تصبح مراقبة الأداء أرخص بالنسبة لمورد الخدمات. ومن المرجح أن تزداد قدرة العقد على فرض تطبيقه بنفسه كلما ازداد تنوع المكافآت التى يتلقاها المقاول حسب آدائه، وكذا كلما أمكن فحص العمل الذى يقوم به المقاول، وكذلك كلما كان العمل الردىء سيؤثر على سمعة المورد.

وثمة فارقٌ آخر يمكن تحديده وهو ما يكون بين المدخل القائم على العقوبة والمدخل التعاقدى التعاونى. فالأول يشمل العقود التى تقوم على الافتراض بوجود تعارض بين

مصالح العميل ومصالح المقاول، وأن المقاول لن يراعى مصلحة العميل دون التهديد بفرض العقوبات. وبالمثل فالعميل سوف يستغل المقاول إذا أمكنه ذلك. وحين يخفق المقاولون فى الوفاء بالتزامهم، فسوف يعاقبون من خلال - مثلاً - تأخير استحقاقاتهم المالية أو إنقاصها. أما العقد التعاونى فيقوم على الافتراض بأن هناك درجة من الثقة بين العميل والمقاول، وأن العقوبة وسيلة غير مناسبة للتعامل مع الإخفاق، لأنها فى نهاية المطاف غير فعالة. ويفترض أن ذلك الإخفاق فى تحقيق النتيجة المطلوبة من المحتمل أن ينتج من وضع العالم بقدر احتمال ينتج من تصرفات المقاول، وأن أفضل استجابة للإخفاق بالنسبة للعميل والمقاول هى العمل معًا لتحقيق النتائج والتغلب على الصعوبات. وتعد العقود التعاونية أكثر ملاءمة حين يكون هناك استمرارية فى التفاعل بين العميل والمقاول، مما هى فى حالة العقد المنفرد. وفى عقود الخدمة العامة التى تبرم من أجل الحصول على خدمات أكثر تعقيداً، هناك تأكيد كبير لأهمية الثقة بين العميل والمقاول، بسبب الصعوبات الحتمية فى فحص الأداء، بالرغم من أن المداخل القائمة على العقوبة شائعة فى الخدمات الأبسط.

أبعاد العقود:

يمكن أن تختلف العقود اختلافاً كبيراً من حيث الحجم والصبغة الرسمية والتفاصيل والتنوع وطول مدة استمرارها. وكان حجم الكثير من العقود التى كرست للخدمة العامة فى بريطانيا كبيراً للغاية. وكشفت الدراسة التى أعدتها إدارة البيئة عن التعاقد أن قيمة العقود الفردية فى الحكومة المحلية غالباً ما وصلت إلى ملايين الجنيهات (وولش Walsh وديفيس Davis ١٩٩٣). ولقد تزايدت درجة الصبغة الرسمية فى التعاقد مع مرور الوقت، بالرغم من أنها تتنوع من خدمة لأخرى، ومثال ذلك أن العقود مع وكالات تطوعية من أجل توفير الرعاية فى بريطانيا غالبًا ما تكون غير رسمية نسبيًا، ولكنها رسمية جداً بالنسبة لخدمات مثل جمع النفايات.

ويختلف مستوى التفصيل فى مواصفات العقد بحسب أهمية تحديد المواصفات وسهولته. فقد يكون من الصعب كتابة مواصفات مفصلة عن جوانب عديدة من الخدمة كما فى الصحة أو الرعاية الاجتماعية على سبيل المثال، رغم ما قد يكون لها من أهمية. وكلما كان من الصعب تحديد مواصفات الخدمة التى يراد توفيرها، زاد تحول الاهتمام إلى شروط العقد، وإلى الهياكل والعمليات التى تطرحها من أجل إدارة العقود. وفى بعض العقود الأكثر تعقيداً، لن تضع المنظمات الحكومية تفصيلات الخدمة التى يراد توفيرها إلا

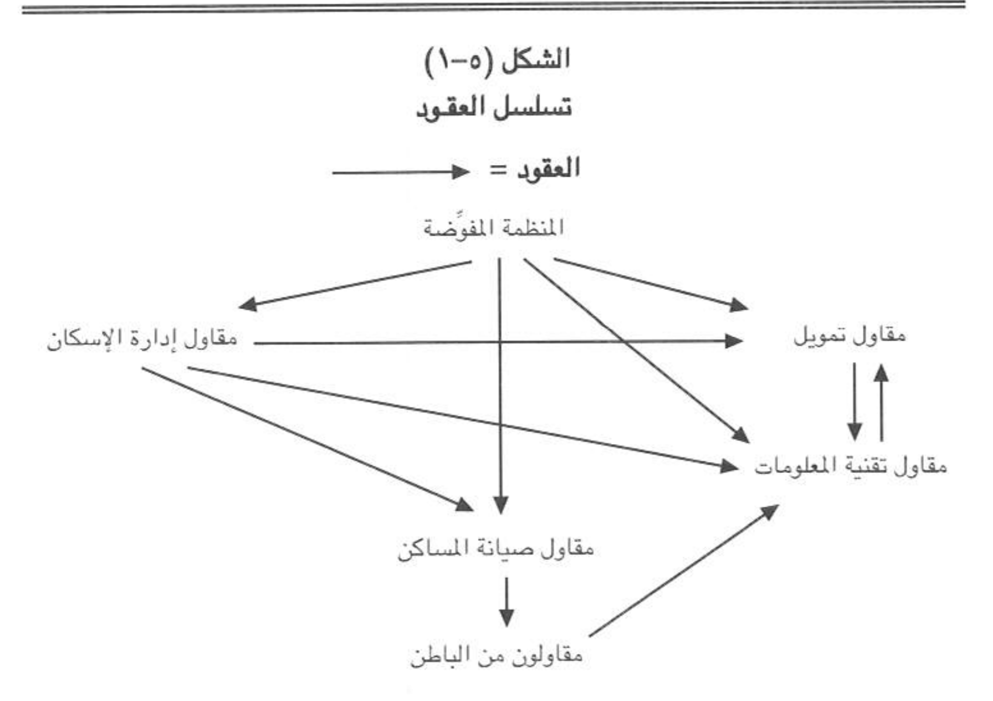
بعد إرساء العقد، من خلال عملية تفاوض مع المقاول. ويرتبط التنوع بمسألة سلسلة الخدمات التى يشملها عقد مفرد، وهو يؤثر على الدرجة التى يوجد فيها تقسيم وتجزىء فى عملية تسليم الخدمة. ويمكن لأى منظمة أن تختار مثلاً إما إرساء عقد يغطى خدمة بأكملها، كالتمويل مثلاً، أو أن تقسمه إلى الأجزاء المكونة له، مثل جدول الرواتب والموارد المالية والمحاسبة وهلم جرًا، مع وضع عقود منفصلة لكلٍّ منها. ويؤدى التعاقد على الغالب إلى تقسيم عناصر الخدمة، من أجل السماح بإبرام عقود منفصلة، وذلك بسبب تعقيد المداخل المتكاملة، مما ينتج عنه تجزئة الخدمة.

تسلسل العقود:

مع نمو مدى التعاقد فى الخدمات العامة، تصبح قضية العقود من الباطن والعلاقات بين العقود أمرًا مهمًا. ودائمًا ما تثير العقود من الباطن أسئلة حول مسئولية التقصير، مما يزيد صعوبة تحديد المسؤوليات بوضوح. وقد تكون الحالة عبارة عن أن أحد المقاولين أو المقاول من الباطن يمكن أن يزعم أن الإخفاق فى الأداء بكفاءة كان نتيجة لإخفاق مقاول آخر، وأنه ليس مخطئًا. ومن الشائع – مثلاً – بالنسبة لمقاولى جمع النفايات أن يكونوا محكومين بعقود سبق الاتفاق عليها بالنسبة لصيانة عربات جمع النفايات. ويمكن فى هذه الحالة أن يلقى المقاول الرئيسى لجمع النفايات بمسؤولية ذلك الإخفاق فى جمع النفايات على تعطيل العربات. ويمكن أن يتضح تعقيد الموضوع فى قضية إدارة الإسكان فى الحكومة المحلية البريطانية. فعلى السلطة المحلية أن تتعاقد من أجل إدارة الإسكان، ومن أجل صيانة الإسكان العام؛ ويجب أيضًا أن ترسى عقودًا لخدمات الإسناد كالتمويل. وأية منظمة كالسلطة المحلية قد تمنح – إذن – عقدًا لمنظمة إدارة للإسكان، تكون بدورها قد تعاقدت مع منظمة صيانة المساكن. وكلتاهما تتعاقد بصفة منفصلة مع المنظمة المفوِّضة، والتى بدورها تتعاقد مع مقاول تمويل. ويبين الشكل (٥-١) الصلات الممكن أن تنطوى عليها تلك العلاقة.

ومع خضوع المزيد من الخدمات للتعاقد، وازدياد مقدار التداخل بين العقود، تنمو هذه الصعوبات. وينطوى الانتقال إلى العقود على درجة من إمكانية الفصل بين جوانب عمل منظمة عامة قد لا تكون واقعية. والنظرة إلى المنظمة على أنها سلسلة من للعقود يعين القضية ولا يحلها؛ والعلاقة بين السلطة والعقد سوف تكون بحاجة إلى التفكير فيها فى التنظيم الجديد للخدمات العامة.

الشكل (٥-١)
تسلسل العقود



ولقد قال ستينشكوم Stinchcombe (١٩٩٠) إن العقود يمكنها أن تعمل على خلق علاقات لا تختلف سوى اختلاف قليل جداً عن تلك العلاقات التى توجد داخل أى منظمة. فقد يتم ربط المقاول بالمنظمة ربطاً محكماً، وتكون العلاقة بين العميل والمقاول أشبه بعلاقة توظيف داخلى من كونها علاقة سيطرة عن بعد. وكما يقول ستينشكوم وهايمرHeimer (١٩٨٥): «إن أى هيكل ذى سلطة شرعية، ونظام تحفيزى بارع من أجل ضبط التكاليف والكميات والأسعار، وبنية لتسوية النزاعات، ومجموعة من إجراءات التشغيل القياسية - إن أى هيكل كهذا يشبه بناءً هرمياً إلى حد كبير، ولا يشبه سوقاً تنافسية إلا بمقدار صغير. إلا أن كل تلك الملامح للتسلسل الهرمى يتم الحصول عليها بشكل روتينى من خلال العقود بين الشركات فى نفس القطاع فى السوق.

ويكون الأمر أكثر من هذا حين يكون المقاولون من داخل المنظمة، كما هى الحال عادة فى الحكومة المحلية والخدمة الصحية الوطنية. والعلاقة المحكمة بين العميل والمقاول والتى توجد فى حالات عديدة، تميل إلى أن تؤدى إلى خفض التأكيد على الحقوق الشرعية والحد من الاعتماد على قانون العقود. وتعتبر الإشارة إلى الحقوق الرسمية فى ظل العقد على

أنها الملجأ الأخير. وهناك ميل إلى فرض مزيد من التأكيد على أهمية الثقة، والحفاظ على العلاقات، أو كما هى الحال فى الخدمة الصحية الوطنية فى المملكة المتحدة، اللجوء إلى السلطة، أى اللجوء إلى الطرق التنظيمية التقليدية. وتثير الشبكة المتنامية للعقود أيضًا قضايا حول العلاقة بين السياسة والإدارة، مع تقليل الدور السياسى بحيث يقتصر على المراقبة العامة وليس على المشاركة.

ونتيجة التعاقد هى زيادة التخصص، ولكن مع نقل موقعه من المنظمة إلى داخل شبكة المنظمات. وحتى لو كان التعاقد داخليًا، فإن المنظمة نفسها تصبح شبكة. وتركز المنظمات المختلفة داخل الشبكة على النشاطات المحددة التى يمكن أن يكون لها فيها ميزة نسبية. وإدارة العقود - إذن - هى إدارة الشبكات، التى قد تعمل على أساس مستمر أو على أساس حالة واحدة. ومن النتائج المحتملة لهذا أن القرارات المستقلة نسبيًا فى أحد أجزاء الشبكة قد يكون لها تأثيرات على منظمات فى مكان آخر فى الشبكة، لا يتم إعطاؤها حقها من الاعتبار. وقد تصبح ممارسة الحكم - إذن - أكثر صعوبة. ومن الأمثلة على ذلك قرارات منتجى الكهرباء فى بريطانيا وتأثيراتها على الفحم بعد خصخصة صناعة الكهرباء. والقرارات التى يبدو أنها نتيجة حتمية لقوى السوق واعتبارات الكفاءة قد تكون فعلاً نتيجة لقوى السوق واعتبارات الكفاءة، أو نتيجة لقرارات سابقة حول كيفية الترابط بين شبكات المنظمات. وتضمن السلطة موقعًا واضحًا لصناعة القرار يضيع فى شبكة من المنظمات.

تطور العقود:

كانت الخدمة العامة دائمًا تستخدم العقود لشراء لوازم وخدمات معينة، كتلك اللازمة لعقود الإنشاءات الكبرى على سبيل المثال، حيث تفتقر المنظمة العامة إلى المهارات الضرورية. ومن الواضح أنه كان يتم شراء اللوازم الأساسية كالمصابيح أو الورق أو ما شابهه من السوق على نطاق واسع. ولقد اتسع استخدام التعاقد اتساعًا كبيرًا على مدى السنوات العشرين، وأصبحت العقود تستخدم من أجل توفير الخدمات الأساسية والخدمات المساعدة. وقد كان تزايد الاستخدام للعقود فى العالم بأسره ولكنه ساد بصورة خاصة فى بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. ففى بريطانيا تم النظر فى إمكانية تشغيل جميع الخدمات التى يوفرها القطاع العام أساس التعاقد، ومن بينها تلك الحالات التى تبدو غير ممكنة كالسجون وجوانب النظام القضائى. وقد تم أكبر استخدام

لهذا المدخل على الأغلب فى الخدمات التى من الواضح أنها قابلة للتعاقد، لاسيما الخدمات البيئية كجمع النفايات والتخلص منها. وتنتشر الآن آلية التعاقد بسرعة فى خدمات الصحة والرعاية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية الأخرى، ولم تعد تستخدم فقط فى البلاد التى تحكمها حكومات محافظة، كما فى نظام الرعاية الصحية فى السويد، فى ظل حكومة ديمقراطية اجتماعية. وينظر إلى العقد، سواء كان خارج المنظمة أو داخلها، على أنه يمكن تطبيقه بصورة شاملة إلى حد ما.

ولطالما استخدمت العقود من أجل توفير خدمات معينة من قبل السلطات الريفية الصغيرة فى بريطانيا، لاسيما من أجل جمع النفايات، بالرغم من أنها تتم على أساس محدود جداً. فالافتراض العادى هو أنه يتم توفير الخدمات من خلال موظفين يتم تعيينهم مباشرة. وجاء الحافز إلى التغيير مع انتخاب حكومة المحافظين وإضرابات القطاع العام فى عام ١٩٧٩. واعتبرت بعض السلطات المحلية التعاقد مع القطاع الخاص على أنه بمنزلة وسيلة لتقليل سلطة نقابات عمال القطاع العام، التى اعتبرت السلطات المحلية أنها جعلتها رهينة فى أثناء "شتاء السخط". فقد تعاقد عدد صغير من السلطات المحافظة، أبرزها واندزورث وساوثند، على خدمات جمع النفايات مع القطاع الخاص. واستمر التعاقد التطوعى أو اختبار السوق للخدمات على مدى العقد التالى، وإن كان بتأثير محدود؛ لأن العقود كانت قليلة وغطت خدمات هامشية نسبياً. ولم يُنظر إلى التعاقد بصفة عامة على أنه طريقة فعالة أو مقبولة سياسياً لإنجاز الخدمات العامة.

وكان مدى المنافسة خارج الحكومة المركزية قد ازداد زيادة كبيرة بسبب التشريع والقيود الحكومية، وذلك بدءاً بالخدمات اليدوية. وقد فرض قانون التخطيط والأراضى للحكومات المحلية الصادر عام ١٩٨٠ على السلطات المحلية أن تنافس من أجل الحصول على حق تشييد المبانى والطرق السريعة وأعمال الصيانة، وهو مدخل طالما نودى به، مثلاً من قبل المعهد المعتمد قانوناً للتمويل والمحاسبة المحكوميين. والقدرة على إضافة هذا النص ضمن التشريع بعد فترة وجيزة جداً من فوز المحافظين فى الانتخابات عكس حقيقة أنه جرى النظر فى الموضوع من قبل داخل الخدمة المدنية. وتم تقليل التأثير المبدئى بسبب استثناءات لتصنيفات مختلفة من الأعمال وللمنظمات الأصغر حجماً، ولكن النتائج أصبحت ملحوظة بدرجة أكبر مع الازدياد التدريجى فى صرامة الأنظمة. ومع بدايات التسعينيات من القرن العشرين كانت السلطات المحلية قد فقدت نسبة كبيرة من أعمالها فى مجال البناء إلى القطاع الخاص، وكان هناك منافسة شديدة للغاية (ووكر Walker ١٩٩٣).

وفى عام ١٩٨٣ طلبت إدارة الصحة والأمن الاجتماعى تقديم عروض تنافسية على أعمال مساعدة فى خدمة الصحة الوطنية وهى التموين والغسيل وأعمال التنظيف. وكما كان الأمر فى حالة الحكومة المحلية، فإن هذا كان جزئيًا نتيجة السخط الذى سببته إضرابات عام ١٩٧٩، ولكن كان هناك أيضًا ضغط متزايد من أصحاب المقاعد الخلفية فى البرلمان ومن مجموعات الضغط. وبدأت الحكومة بتشجيع العروض التطوعية التى طرحتها السلطات الصحية، وعندما اعتبرت الحكومة أن ذلك قد أخفق، لجأت إلى الإجبار والقسر. وأعطيت السلطات الصحية جدولاً زمنيًا من أجل عرض الخدمات المساعدة فى مناقصات تنافسية. وقد تم استخدام طرق مختلفة فى الخدمات العامة الأخرى من أجل إدخال ضغوط السوق. ورفع القيود عن النقل العام سمح للقطاع الخاص بأن يوفر خدمات نقل باستخدام الباصات من جانبه وأن يقدم عروضًا للحصول على الخدمات المدعومة على أساس تعاقدى. وقامت الحكومة باستخدام واسع لعملية إرساء العقود على أظرف خارجية داخل الخدمة المدنية؛ وكان مدى الخدمات التى تم تغطيتها أكبر نوعًا ما مما كان عليه فى الحكومة المحلية وخدمة الصحة الوطنية. وخدمات الحكومة المركزية التى خضعت للتعاقد الخارجى أو لاختبار السوق فى هذه الفترة فتشمل مصايد الأسماك والمراقبة الجوية وصيانة طائرات تدريب القوات الجوية الملكية RAF وخدمات المراسلين وأعمال الأبحاث والتنمية وأعمال الاتصالات اللاسلكية، وأيضًا الأعمال المساعدة كتنظيف المبانى.

وكان التوسع الكبير فى التعاقد والعطاءات التنافسية قد تلا قانون الحكومة المحلية لعام ١٩٨٨، والذى فرض على السلطات المحلية أن تخضع سلسلة من الخدمات اليدوية للمناقصات التنافسية. فلو فازت السلطة المحلية بحق توفير الخدمات، فعليها أن تفعل ذلك على أساس شبيه بالتعاقد، فتقوم بتشغيل حساب تجارى داخلى، لا يمكن أن يتلقى إعانة مشتركة، ولكان عليها أن تلبى الأهداف التى بينتها وحددتها الحكومة المركزية. أما الخدمات التى شملها القانون فى البداية فكانت جمع النفايات وتنظيف الشوارع وتنظيف المبانى والتموين وصيانة العربات وصيانة الأرضيات وإدارة الخدمات الترفيهية. وامتدت المنافسة لتشمل سلسلة من خدمات السلطة المحلية الأخرى، من بينها الخدمات المهنية كالهندسة والقانون والتمويل والموظفين وإدارة الإسكان وخدمات الحاسوب.

وينص قانون خدمة الصحة الوطنية ورعاية المجتمع الصادر عام ١٩٩٠ على توسعة عملية التعاقد لتشتمل الخدمات الاجتماعية، على أن تقويم السلطة المحلية بدور مشتر للخدمة من موردها الداخلى ومن القطاع التطوعى والقطاع الخاص. والعديد من إدارات

الخدمات الاجتماعية للسلطة المحلية اتجهت نحو إبرام العقود بمبادرة منها، وعدد منها قد صبغ مؤسساتها القيمة بصبغة "خارجية"، أو اعتبرها شركات داخلية، تعاقدت معها (وستو وآخرون .Wistow et al ١٩٩٢). وتم إدخال اختبار السوق فى الخدمة المدنية من عام ١٩٩٣، وغطى سلسلة واسعة من الخدمات. وبنهاية عام ١٩٩٣ كان نشاط قيمته ١,١ بليون جنيه إسترلينى من نشاطات الخدمات العامة خاضعًا للمنافسة (رئيس الوزراء ومستشار دوقية لانكستر ١٩٩٤).

وكان لتشريعات أخرى تأثير غير مباشر بوضع عمل منظمات القطاع العام على أساس تعاقدى. فلقد أدخل قانون إصلاح التعليم لعام ١٩٨٨ الإدارة المحلية إلى المدارس، والذى مُنحت المدارس من خلاله ميزانياتها الخاصة مع حرية كبيرة فى كيفية إنفاق الأموال. وكان بوسع المدارس عندئذ أن تختار ما إذا كانت ترغب فى استخدام خدمات سلطة التعليم المحلية أو تشترى الخدمات من مكان آخر. كما منحت الكليات التعليمية والمعاهد التقنية حرية مشابهة. وتم أيضًا تمكين المدارس من اختيار التخلص من تحكم السلطة المحلية والاعتماد على المنح، وأن تتلقى تمويلها مباشرة من الحكومة المركزية، وأن تتعاقد على الخدمات كما تشاء وأصبح من الشائع بالنسبة للمدارس والكليات أن تتعاقد على الخدمات المساعدة مثل الصيانة والأجور والمرتبات. وبالنسبة للخدمات التى لاتزال السلطة المحلية تقوم بتوفيرها، فهذا يتم إما على أساس التعاقد، أو على أساس شبيه بالتعاقد. كما أدخل التعاقد أيضًا من أجل توفير خدمات التفتيش فى التعليم، إذ إن بإمكان المدارس التعاقد مع المفتشين المسجلين.

وهناك تحرك نحو التعاقد حتى فى الخدمات التى لم تتأثر سوى قليلاً بالتشريع الصريح. فالتعاقد يتم فى لندن منذ عام ١٩٨٨ على تثبيت وتخزين العربات توقف فى أماكن وقوف غير مسموح بها. ويتم تشغيل خدمات الشرطة بصورة متزايدة على أساس تعاقدى، لاسيما الخدمات المساعدة. وتقوم هيئة التدقيق الآن بإخضاع نسبة من دراساتها الخاصة للمنافسة. وقامت الحكومة المركزية بصورة متزايدة بإبرام عقود للقيام بأعمال استشارية كانت تتم داخليًا فى السابق، وأصبحت الحكومة بصفة عامة هى العميل الرئيسى للمستشارين. ولقد تعاقد عدد من السلطات المحلية تعاقدًا خارجيًا بشأن إسكانها من خلال تحويلها طوعًا إما إلى رابطات إسكان موجودة أو من خلال إعطاء صفة خارجية لإدارة الإسكان الخاصة بها يجعلها مؤسسة إسكان حديثة الإنشاء. والتعاقد الطوعى مع جهات خارجية والاختبار الطوعى للسوق يستخدمان على نطاق واسع

من قبل المنظمات العامة مثل الجامعات. ويتم هذا فى بعض الحالات من خلال عمليات تنافسية، وفى حالات أخرى من خلال تقويم الموردين الداخليين وإخراجهم بذلك من المنظمة، مع ضمان شراء كمية معينة من الخدمة لفترة معينة، برغم أن الاتجاه الأخير أصبح أقل احتمالاً الآن بسبب التشريعات الأوربية.

والآليات التعاقدية أو الشبيهة بالتعاقدية بشتى أنواعها تؤثر الآن على الجزء الأكبر من الخدمات العامة. وفى حالات أخرى، كالخدمات الصحية، والخدمات اليدوية التى تقدمها السلطة المحلية، تغطى الثقافة التعاقدية كل الخدمة تقريبًا. هذا، وتتنوع أنماط العقود. فالنماذج الثلاثة الرئيسية هى العقود الداخلية تمامًا، والمناقصات التنافسية، وإرساء عقود خارجية للخدمات. وتقدم خدمة الصحة الوطنية مثالاً للتعاقد الداخلى السائد. أما النموذج السائد فى الحكومة المحلية فهو المناقصات التنافسية برغم تزايد استخدام التعاقد المباشر، وذلك جزئيًا كوسيلة لتجنب النظام الصارم للمناقصات التنافسية. وتقوم الحكومة المركزية بأكبر استخدام للتعاقد الخارجى بدون منافسة داخلية، برغم أن نظام اختبار السوق يشتمل على استخدام واسع للمناقصات التنافسية.

طبيعة العقود:

تتنوع طبيعة العقود بحسب طبيعة الخدمة المراد تقديمها. فصيغ العقود التى تجريها الحكومة المحلية من أجل تقديم خدمات يدوية هى فى العادة صيغ شاملة ورسمية للغاية ومفصلة. وهى بصفة عامة إما أن تأخذ صورة فواتير مدروسة بالكميات أو جداول تفصيلية بسعر كل عمل من الأعمال. أما فواتير الكميات فتمنح السلطة المحلية فكرة واضحة نوعًا ما عن التكاليف التى تحتوى عليها، بالرغم من أن تكاليف المطالبات يمكن أن تكون عالية فى بعض الحالات. وتكمن خطورة جداول الأسعار فى أن المقاول قد يسلك سلوكًا انتهازيًا إستراتيجيًا بوضع أسعار منخفضة للأعمال التى ليس من المحتمل تنفيذها غالبًا، وتحديد أسعار عالية للأعمال التى يتوقع أن تطرأ بصورة متكررة. ومن أجل التعامل مع هذا الخطر، فمن الشائع بالنسبة للمنظمة التى تقوم بالتعاقد أن تعمد إلى التسعير المسبق لجدول العمل، وأن تطلب من المقاول تحديد النسبة المئوية سواء أعلى أو أقل من السعر المعطى الذى سوف يقوم المقاول فى مقابله بالقيام بأى عمل. وهذا الأسلوب يمنع المقاول من استخدام أى معلومة متخصصة يمكن أن تتوافر لديه عن نمط العمل. وهذه الصيغ من العقود قد تم ترسيخها منذ أمد بعيد فى صناعة البناء، وهناك الكثير من الدراسات التى تتناول مخاطرها، وآثارها التحفيزية.

وحيثما أمكن فإن الخدمات العامة التى يغلب عليها النفور من المجازفة تميل إلى محاولة وضع أوصاف كاملة للعمل المطلوب، وتعمل على تشغيل عقود بأسعار محددة إلى أبعد حد ممكن. ومدخل فاتورة الكميات وجدول الأسعار فى التعاقد لا يمكن تحويلهما مباشرة للاستخدام فى خدمات معقدة كالصحة أو الترفيه أو إدارة الإسكان، أو خدمات الرعاية الاجتماعية أو الخدمات المهنية. وفى خدمة الصحة الوطنية والرعاية الاجتماعية توجد ثلاث صيغ أساسية للعقود تنصح الحكومة بها، وهى: العقود الإجمالية التى هى ببساطة اتفاقيات على توفير سلسلة معينة من الخدمات فى مقابل تكلفة إجمالية معينة، مع وضوح محدود جدًا حول كمية الخدمة المقدمة وعقود التكلفة والكمية، وهى مماثلة لفواتير الكميات، فهى تبين تكلفة وحدات الخدمة وعدد المرات التى يتم توفيرها فيها؛ وعقود التكلفة لكل حالة حيث يتم تحديد سعر الجانب المعين من العمل، ولكن لا يوجد التزام بمقدار معين من العمل.

وفى حالة الخدمات الترفيهية طورت السلطات المحلية عقودًا تقدم وصفًا تفصيليًا لإجمالى العمل الذى ينبغى فعله، مع تقديم المقاول لعرض من أجل دعم محدد، ومشاركته للدخل أو الأرباح فوق مستوى معين. ويحتفظ المقاول بصفة عامة بالجزء الأكبر من أى ربح أو دخل من أجل تشجيع الكفاءة وتكثيف الاستخدام إلى أقصى حد ممكن. ويبين تعقيد تلك العقود الصعوبات التى تدخل فى التعاقد حين يكون هناك دخل يتحقق من العمل الذى يتم القيام به.

وهناك فى خدمات الرعاية الاجتماعية نمط للتعاقد ذى المرحلتين، تقوم فيه إدارة الخدمات الاجتماعية بإبرام اتفاقية شاملة للشراء من الموردين على أساس السعر لكل حالة، وبإبرام عقود منفردة من أجل المستخدمين الأفراد كلما دعت الحاجة. ويبين تطوير العقود من أجل الرعاية الاجتماعية صعوبة التعددية فى التقاعد التى يمكن أن تنشأ. وهناك بالفعل عقد ثلاثى الأطرف، يضم إدارة الخدمات الاجتماعية والمستخدم الفردى والمورد. وقد تكون هناك أيضًا عقود إضافية مع أطراف ثالثة، والتى قد تقوم بتوفير جزء من تكاليف الرعاية الاجتماعية. وتنضم السلطات الصحية أيضًا حيث تدعو الحاجة إلى توفير الرعاية التمريضية.

أما العقود من أجل الخدمات المهنية المساندة كالتمويل، والخدمات المهنية المباشرة كإدارة الإسكان، فلم تتطور حتى الآن سوى تطور محدود. والاحتمال ضئيل جدًا فى إمكانية أن تطور العقود بالنسبة لتلك الخدمات باستخدام أنواع المداخل المستخدمة فى

الخدمات اليدوية. ومن المحتمل أن يكون المدخل المتبع صورة من صورة التسعير الإجمالى مع بيان كيفية تقدير الأسعار. ففى بعض الحالات يمكن بيان أسعار الوحدة، كالتكلفة لكل ساعة مثلاً، واستخدام مداخل أكثر تفصيلاً. والمشكلة الرئيسية فى الخدمات المهنية هى أنه من الصعب معرفة العلاقة بين السعر والجودة، باعتبار أن مستوى الخدمة المقدمة من المحتمل أن يختلف باختلاف الأفراد الذين تشملهم العلاقة. ومن المرجح أن تضع العقود من أجل الخدمات المهنية تأكيداً كبيراً لأهمية سمعة المورد.

ويمكن تقويم تأثير العقود التى تبرم من أجل الخدمات الإنسانية كالرعاية الاجتماعية والصحية والخدمات المهنية بتناول التجربة التى شهدتها الولايات المتحدة. ففى مجال الرعاية الاجتماعية أثبتت آلية التعاقد أنها مكلفة وبيروقراطية (كتل Kettl ١٩٩٣، وسميث وليبسكى Simth and Lipsky ١٩٩٣، وريتشاردسون Richardson ١٩٩٣، وجوتش Gutch ١٩٩٢). أما فى مجال الصحة فقد جرت محاولات لتطوير مداخل العقود التى سوف تتحكم فى تكاليف الخدمة الصحية المتزايدة بسرعة فائقة (سميث Smith ١٩٩٢). وقد استدلت أنظمة الدفعات اللاحقة بأنظمة الدفع المأمولة لكل من المستشفيات والأطباء العامون من أجل أن تقدم للموردين حافزاً لمراقبة التكاليف فى إطار السعر المحدد. والمدخل الآن هو مدخل يقوم على إنشاء مجموعات للتشخيص المتقارب، وينطوى ذلك على تصنيف الأمراض ضمن مجموعات متشابهة، ذات مستوى متماثل فى الدفع أيًا كانت التكاليف التى يتكبدها المورد. ويضم هذا المدخل تقنية كبيرة جداً من التحليل الإحصائى والفنى الذى سوف يرسى قواعد للدفع يعتمد عليها. وجرت أيضاً محاولات لتطوير مداخل مشابهة فى بريطانيا، برغم أن نجاحها كان محدوداً .

السعر والجودة والمخاطرة:

إن هذه المداخل المختلفة نحو التعاقد تضم طرقًا مختلفة للتعامل مع المخاطرة ومشكلات الجودة. والنزعة السائدة هى أن يكتب العميل، الذى ينفر من المخاطرة بدرجة عالية، العقد بحيث يتحمل مورد الخدمة الجانب الأكبر من المخاطرة، حتى حين يكون من الأكثر فعالية أن يتحمل العميل ذلك، كما هو الحال مثلاً بالنسبة للمجموعات التطوعية التى تقدم عطاءاتها من أجل الحصول على عقود صغيرة فى مجال الرعاية الاجتماعية. ويحدث استثناء لهذا المدخل حين يضطر العميل إلى التعاقد، وتكون السوق محدودة. ولذلك، ففى حالة الرعاية الاجتماعية تميل السلطات المحلية التى يتوافر لها عدد كبير من الموردين

المحليين إلى كتابة عقود أكثر إحكامًا من تلك العقود التى تبرم فى مناطق يكون فيها عدد الموردين أقل، ويضطر المشترون فيها أن يقبلوا إلى درجة معينة ما يمكنهم الحصول عليه. ويبدو من المحتمل أن البحث عن الأمان وعن تقليل المخاطرة قد أدى إلى الحصول على أسعار أعلى مما قد يتم الحصول عليه من خلال المشاركة فى المخاطرة، لاسيما إذا كان الموردون أيضًا ينفرون من المخاطرة. وكما يقول تشابمان وآخرون Chapman et al. (١٩٨٩): «... والعملاء الذين هم أقدر على المخاطرة من مقاوليهم قد يدفعون بدلات مخاطرة غير فعالة إذا أصروا على إبرام عقود ذات أسعار ثابتة. وكلما كبرت الفجوة بين القدرة على اتخاذ المخاطرة فيما يتعلق بالمقاول والعميل، زاد انعدام الفعالية (ص ٩٢).

وعدم الثقة فى العقود المبرمة على أساس التكلفة مضافًا إليها دفعة معينة على أساس أنها توفر حافزًا لإساءة الاستخدام من قبل المقاول أدى إلى درجة مفرطة من البحث عن سعر محدد. وحتى فى الحالات التى تنطوى على دخل، تقوم المنظمات العامة بتقليل المخاطرة كما فى حالة عقود الخدمات الترفيهية، حيث تكسب السلطة المحلية إذا حقق المقاول أرباحًا، ولكنها تخسر القليل إذا كان هناك إخفاق فى تلبية تحقيق الأرباح المتوقعة.

وتفيد اقتصاديات التعاقد بشأن الخدمة العامة أن الحكومة حامل كفء للمخاطرة. ويقول مكافى وماكميلان McAfee and McMillan (١٩٨٨): «إن ما ينبغى أن يكون عليه موقف الحكومة من المخاطرة واضح تمامًا. ومثل حامل الأسهم الذى يمتلك مجموعة متنوعة من الأسهم والسندات، فالحكومة تشرك فى أى وقت فى العديد من الأنشطة المستقلة؛ وبالتالى يمكن لها أن تتجاهل المجازفات المرتبطة بأى نشاط. وعلاوة على ذلك، لأن المخاطر المصاحبة لأى مشروع حكومى إنما يتحملها دافعو الضرائب جميعهم، فإن تكلفة تحمل المخاطرة تكون ضئيلة: والتكلفة العالية غير المتوقعة التى يتحملها مشروع عام واحد لن تمثل اختلافًا مهمًا بالنسبة لفاتورة الضرائب التى يتحملها مواطن واحد. ولهذين السببين (تجميع المخاطرات وتوزعها)، لا ينبغى أن تسعى الحكومة لتجنب المخاطرة؛ بل إن من الفعال اجتماعيًا بالنسبة للحكومة أن تختار أنشطتها بطريقة محايدة بالنسبة للمخاطرات. وحقيقة أن الحكومة تؤمن نفسها عادة أمام كل المخاطر بالنسبة باستخدام أصولها المادية، لهى دليل على أن سياستها، على الأقل فى هذا الشأن، هى أن تتصرف فى الواقع بطريقة الموقف المحايد من المخاطرات». (ص ١٤).

وهذه مبالغة، حيث إن العديد من المنظمات الحكومية قد يكون صغير الحجم، ولهذا يكون محدودًا فى قدرته على توزيع المخاطرة. وسوف تحتاج الحكومة أيضًا أن تضع فى

الاعتبار القضايا السياسية كالتصورات الجماهيرية للسلوك المناسب، أيًا كان ما تقوله النظرية الاقتصادية. وفى الوقت نفسه فتحليل مكافى وماكليلان يقدم تحفيزًا مفيداً ضد مخاطر النزعة المحافظة الزائدة فى إبرام العقود فى الخدمة العامة.

ومن المحتمل أن يكون للعقود ذات السعر المحدد تأثير على الطريقة التى يتم بها تقديم الخدمة. فإذا لم يستطع المقاولون السيطرة على الدخل الذى يتلقونه، من المحتمل أنهم سيحاولون خفض تكلفة العمل بتقليل جودة العمل المنجز أو كميته. ففى الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، يوجد دليل ما على أن وضع أسعار محددة للعمل من خلال نظم دفع مستقبلية إنما يؤدى إلى تدنٍ فى الجودة، وإخراج مبكر للمرضى من المستشفى حيث يعودون إلى بيوتهم بسرعة أكبر وحالة أسوأ. ومن المحتمل أيضًا أن يبحث المقاولون عن توسعة للعمل لا يغطيها السعر المحدد الذى يبينه العقد، مطالبين باختلافات فى الموصفات. وهناك صعوبات كبيرة حيث لا يمكن تحديد الجودة بسهولة، وحيث يكون من الصعب مراقبتها. وكلما كانت الخدمة أكثر تعقيداً، كان من الصعب أن يوجد احتمال قياس جودة الخدمة المنجزة. وقد يكون هناك تأثيرات تفاعل بين الخدمات لا يمكن التنبؤ بها. ومن غير المرجح أن يكون من السهل مراقبة الخدمات غير الملموسة. ففى حالات كثيرة لا تصبح نتائج خدمات معينة، مثل أنواع معينة من التدخل الطبى، واضحة إلا على المدى الطويل. وقد يكون من الصعب مراقبة الأداء فى ظل العقد، وذلك ببساطة لأن مواقع العمل تنتشر على نطاق واسع جغرافيًا، أو لأن العمل يجرى خارج ساعات العمل العادية؛ وكلتاهما مشكلتان فى مراقبة الأداء فى عقود التنظيف على سبيل المثال.

المراقبة والتحكم:

عند مراقبة جودة الخدمة التى يتم تقديمها فى ظل العقد، يعتمد الكثير على المعلومات المتاحة لمورد الخدمة قبل الحدث وبعده. وكما يقول بروبر Propper (١٩٩٢): «... إن تأثير ما يحدده العقد يعتمد على مدى ما يتوافر للموردين من معلومات لا تتوافر للمشترين ... وتوجد فرص للالتفاف على ضوابط الأسعار إذا كان هناك قطاع أو عملاء غير منتظمين، أجورهم غير منتظمة، إلى جانب القطاع المنتظم، وكان للموردين حرية التصرف بالنسبة للمرضى الذى يعالجونهم ومكان العلاج ... وإذا لم يمكن مراقبة الجودة تمامًا، فإن فرص تقليل الجودة توجد فى ظل كل من عقود الأسعار وعقود التكلفة المضاف إليها دفعة إضافية (ص ١٨). وكلما زاد احتمال محاولة المقاولين تجنب مسؤوليات

عقودهم، وأن يتمكنوا من ذلك، يزيد احتمال أن يدخل العميل التفتيش وصيغًا أخرى من مراقبة العقود.

وقد يستخدم العديد من عمليات المراقبة، كفحص عينة عشوائية من العمل على سبيل المثال، أو فحص نسبة محددة من العمل، أو استخدام شكاوى الجمهور. وليس من الصحيح دائمًا أن مراقبة العقود تزداد حين تكون مراقبة الخدمة أكثر تعقيداً أو أكثر صعوبة. وثمة دليل على أن مستوى المراقبة ينخفض. كما زاد العقد تعقيداً، وكان تقويم الجودة أكثر صعوبة. وتعد إدارة الخدمات الترفيهية هى الأكثر تعقيداً من بين الخدمات التى تقدمها الحكومة المحلية والتى تطرح فى المناقصات بموجب قانون الحكومات المحلية لعام ١٩٨٨، ولكن تكاليف مراقبة إدارة تلك الخدمات منخفضة نسبيًا. وتعد الرعاية الاجتماعية معقدة للغاية، ولكن هناك شيء قليل مما يمكن اعتباره مراقبة تفصيلية. وفى هذه الحالات، يحل محل المراقبة إما محاولات لنقل المخاطرة الناجمة عن الإخفاق إلى المقاول، أو تطوير علاقة تقوم على مزيد من الثقة بين العميل والمقاول، أو مطالب بضمان الجودة.

وفى بعض الحالات يكون من السهل تحديد الخدمة من حيث الكمية ومن حيث الجودة قبل سريان العقد، ومن السهل معرفة ما إذا كان الأداء فعالاً أم لا. ومن النادر أن يكون العمل المطلوب تنفيذه فى ظل العقد قابلاً للتحديد بسهولة، حتى فى حالة الخدمات اليدوية؛ فعقود تنظيف المبانى وصيانة العربات – مثلاً – تعترضها صعوبات كبيرة فى المواصفات. ويصعب توضيح طبيعة العمل بالنسبة لمعظم الخدمات المهنية، والواقع أن الضمير المهنى كثيراً ما يتوافر، وذلك بالضبط لأنه يصعب توضيح طبيعة العمل المطلوب أداؤه. ومن المحتمل فى مثل تلك الحالات أن يحكم الموردون العقود لأنهم – وحدهم – يفهمون طبيعة العمل. وكلما كان من الصعب توضيح العمل الذى ينبغى فعله قبل سريان العقد، كان من الضرورى تتوافر القدرة على إدارة تنوع الخدمة بفعالية. وفى التطبيق العملى، غالباً ما تدار إجراءات التنوع على نحو سيئ ويتمكن المقاولون من التقديم بمطالبات لا يستهان بها.

وتوجد ثلاثة مداخل يمكن تبينها من أجل التحكم فى المقاولين فى المواقف التى يكون من الصعب فيها تحديد العمل، واحتمال صعوبة مراقبة ما إذا كان قد نفذ بفعالية أم لا. فمن الممكن للمشترين أن يدخلوا آليات يقصد منها التأكد من صدق التزامات المقاول. ويمكنهم التأكد من أن المقاولين يتبنون نفس القيم التى يتبناها المشترى، وأنهم ملتزمون بتوفير خدمة جيدة. وأخيراً يمكن للمشترى محاولة منع الإخفاق بجعله عرضة للعقوبات الجزائية.

ويمكن التوصل إلى الالتزامات القابلة للتصديق من خلال كفالات الأداء أو ضمانات الشركة، أو من خلال التأكد من أن سمعة المقاول ستتعرض للخطر إذا كان الأداء سيئًا، أو من خلال طلب نظم ضمان الجودة. وتتطلب كفالات الأداء من المقاول توفير تأمين ضد الإخفاق، بضمان مبلغ من المال يمكن المطالبة به إذا تم إنهاء العقد أو لجأ المقاول إلى تصفية أعماله، ومن الشائع استخدام كفالات الأداء فى عقود الخدمات اليدوية. وعادة ما تكون هذه الكفالات بمقدار ١٠ فى المائة من قيمة العقد. ونادراً ما تتم المطالبة بالكفالات إلا فى أعمال الإنشاءات، وهى ذات فائدة قليلة حين تكون السوق محدودة، أو حين تلعب الوكالات التطوعية أو غيرها من الوكالات التى لا تتمتع بأساس مالى صلب دوراً فى العقد. وقد لا يؤدى وضع الكفلات إلا إلى رفع سعر العقد، إذ من المحتمل أن يضيف المقاول قيمة الكفالة إلى سعر العرض ورغم ذلك فإن استخدام الكفالات شائع فى الحكومة المحلية.

وبصفة عامة، تعد الضمانات التى تقدمها الشركات الأم أكثر فائدة فى الحالات التى يمكن استخدامها فيها. وتعد السمعة معرضة للخطر بالنسبة للمهنيين أكثر منها فى حالة الخدمات اليدوية. ويتم الآن التأكيد بقوة على ضمان الجودة عند توقيع العقود وإداراتها. وتعد نظم ضمان الجودة إجراءات إدارية يقصد منها التأكد من أنه سيتم تقديم الخدمة بكفاءة. وبوسع العميل عندئذ تقليل المراقبة؛ لأنه يمكن له أن يعتمد على تدقيق نظام المقاولين لضمان الجودة. ويمكن أن يعد إنشاء نظام ضمان الجودة فى ذاته إسهاماً فى مصداقية التزام المقاولين، حيث إنه يشتمل على استثمار فى أصل محدد نسبيًا؛ مما يجعل من الصعب بالنسبة للمقاول الخروج من السوق.

ويمكن للعملاء أن يحاولوا التأكد من التزام المقاول بمحاولة مطابقة قيم المقاول مع قيمهم. وفى حالة العقود التى تبرم من أجل رعاية المجتمع يبذل عادة اهتمام كبير للتأكد من أن فلسفة المقاول تنسجم مع فلسفة المشترى. وتميل العقود الداخلية إلى الاعتماد على الانسجام بين القيم أكثر من العقود المبرمة مع موردين خارجيين، وقد يطلب من المقاول الداخلى اتباع سياسة محددة حول قضايا من قبيل الفرص المتساوية أو التدريب أو أوضاع الموظفين. والاستخدام الواسع للتعاقد فى الخدمات المحلية الفرنسية يعتمد فى جزء منه على "التحديد الذاتى للسلطة من قبل الشركة الخاصة" (لورين Lorain، ١٩٩١، ص ١٠٧)، التى تلحظ حاجات المنظمة العملية، ويقوم على العقود طويلة المدى. ومن الأسهل التأكد من توافق القيم فى العقود طويلة المدى، وحين تكون المنظمة المتعاقدة غير

موجهة فى الأساس نحو الربح. ويمكن الحفاظ على توافق القيم إذا قام المقاول بنقل منسوبى المنظمة إليه بعد حصوله على العقد، رغم أن الدليل يفيد أن المواقف يمكن أن تتغير بسرعة لتعكس أنماطًا جديدة من الحوافز، كما يحدث بعد شراء حصص الإدارة كاملة من الخدمة العامة على سبيل المثال.

وعادة ما تضم العقود شروطًا تسمح للعميل بفرض العقوبات حين لا يؤدى المقاول مهامه بفعالية. وقد تنطوى هذه العقوبات على إصدار إشعارات تأخير، واستقطاعات من الدفع أو تأخير فى الدفع، وجلب مقاولين آخرين لتنفيذ العمل وتحميل المقاول التكاليف، وإلغاء العقد فى أقصى الأحوال. وقد يستخدم العملاء أيضًا التأمين النقدى المحجوز، والذى يتم به حجز نسبة من سعر العقد إلى أن يكتمل العمل على نحو مناسب. وفى بعض الحالات، قد يتم إحضار مقاولين آخرين للقيام بالعمل إذا أخفق المقاول فى القيام به، برغم أن هذا غير شائع نسبيًا.

وتوجد صعوبات فى أى عملية لفرض عقوبات. وقد تكون قيمة العقوبة أقل مما يوفره المقاول بعدم تنفيذه للعمل، ولذا فإن لديه الحافز لعدم أداء العمل، وقبول الاستقطاع ببساطة. ومن الشائع تبنى هذا المدخل فى عقود تنظيف المبانى. وقد يكون من الصعب التأكد من مستوى الخسائر التى تنتج عن الإخفاق فى أداء العمل. وقد تكون تكلفة إدارة نظام العقوبات أكبر من المبلغ الذى يتم استرجاعه. وينزع العملاء إلى تفادى إنهاء العقود بسبب صعوبة إيجاد مورد بديل، والتكاليف التى ينطوى عليها إجراء المناقصات. وتبين تجربة التعاقد أن عقوداً قليلة نسبيًا تم إنهاؤها بسبب إخفاق المقاول. وتميل العقود فى إنشائها إلى أن تتضمن تكاليف متكبدة لا يرغب العملاء فى شطبها. وهناك أيضًا صعوبات قانونية تحيط باستخدام العقوبات فى العقود، مثل تحديد مسؤولية المقاول، والتأكيد من أن نظم العقوبات ليست جزائية وبالتالى لا يمكن فرضها بالقوة.

وتتنوع وسيلة التأكد من قيام المقاولين بمسئولياتهم فى ظل العقد من خدمة لأخرى. وهى تشتمل عادة على مزيج من المداخل المذكورة أعلاه، ولكن النمط يختلف. ففى حالة الخدمات اليدوية فى الحكومة المحلية البريطانية، مثل جمع النفايات أو تنظيف المبانى، فإن من الشائع استخدام التخلف عن الدفع واستقطاع المال والتأخير فى الدفع، ولكن المستوى الفعلى للاستقطاع منخفض. ولا تستخدم العقوبات إلا قليلاً فى الرعاية الاجتماعية. وتعتمد مراقبة عقود الرعاية الاجتماعية على اشتراط أن يكون الموردون متأكدين من الجودة، ونادراً ما يستخدم إنهاء العقود. وتوجد أنماط مشابهة فى بلاد أخرى.

فاستقطاع المال فى الولايات المتحدة ليس شائعًا إلا فى الرعاية الصحية. وفى أوربا هناك ميل إلى الاعتماد على اللوائح، وتوافق القيم، وليس على العقوبات المالية أو المراقبة الصارمة. وهناك نزعة لأن يكون التركيز فى إدارة العقد على ضمان وجود علاقات جيدة مع المقاول.

اكتمال العقود والتسلسل الهرمى:

إن العقود لا تكون كاملة أبدًا. فهناك دائمًا مسائل لا يمكن توضيحها وتناولها بدقة فى شروط العقد ومواصفاته قبل إبرام العقد. وأحد الأغراض الرئيسية للعقد هو ضمان أنه يمكن التعامل بكفاءة مع قضايا عدم الاكتمال فى عملية إدارة العقد. ويحتاج العقد غير الكامل إلى أن يكتمل فعلاً عندما تنشأ صعوبات أو اختلافات محتملة فى تفسير العقد. ونادرًا ما يتم ذلك باللجوء إلى المحاكم؛ لأنه أمر مكلف، ويجعل العلاقة المستقبلية بين العميل والمقاول صعبة. وحتى حين يكون هناك اختلافات جوهرية، فمن النادر لأى من الطرفين أن يرغب فى اتخاذ إجراء قانونى. وتحتوى معظم العقود على آلية رسمية ما للتحكيم، رغم أنها أيضًا نادرًا ما توضع موضع التنفيذ. وحينما يتم اللجوء إلى التحكيم، فإن هذا يجرى على أساس غير رسمى نسبيًا، أو ربما باستخدام محكمين خصوصيين، مع التزام كلا الجانبين بقبول قرار المحكم.

وتخصص أقسام معينة من العقد لتناول المشكلات الناجمة عن عدم اكتمال العقد، وبصورة خاصة مواد العقد التى تتناول التنويع وقدرة العميل على توجيه عمل المقاول. واستخدام بنود التنويع شائع جدًا، مثلما هو الحال فى أعمال النظافة وأعمال صيانة الموقع، كما أنه ينطوى غالبًا على تغييرات جوهرية فى طبيعة العمل المنجز. ومن الناحية العلمية يتم بناء درجة من التسلسل الهرمى داخل العقد، بما يسمح للعميل بتوجيه عمل المقاول. وإن تشغيل عقود الخدمة العامة يدعم مقولة ستينشكوم Stinchcombe بأن العقود هى إلى درجة ما وثائق هرمية.

وكلما كان عدم اليقين الذى تتم مواجهته كبيرًا، تزداد صعوبة إيجاد آليات تتعامل بفعالية مع الطوارئ غير المتوقعة. والنتيجة فى عقود القطاع العام، كما هى الحال فى عقود القطاع الخاص، هى أن هناك ميلاً إلى التأكيد الكبير على تطوير الثقة. والدليل المأخوذ من العقود التى أبرمت فى ظل قانون الحكومات المحلية بالمملكة المتحدة لعام ١٩٨٨ هو أن الثقة اعتبرت مهمة فى التعامل مع كل من الموردين الخارجيين؛ والداخليين.

والواقع أنه يقال فى حالات كثيرة أن الثقة أهم فيما يتعلق بالموردين الخارجيين؛ لأنه ليس من الممكن اللجوء إلى السلطة الهرمية. ومن نماذج التصريحات التى أدلى بها مديرو العقود: «كانت الفكرة أن تضع مواصفة وتعلنها، وتحصل على سعر لها وتوقع عقداً، ثم تجبرهم على تنفيذه بأسلوب جزائى. وهذا كلام غير مُجْدٍ. إذ لا يمكنك أن تتبنى مدخلاً جزائياً. بل أنت بحاجة إلى الاتفاق مع المقاول على ما ينبغى فعله، وتعملان معاً على تقديم الخدمة». «إذا كان العقد طويل المدة، إذن فالطريقة الوحيدة للحصول على خدمة جيدة هى العمل مع المقاول. وهذا يعنى فيه بكيفية تفكير المقاول وعمله. وهو يحتاج إلى فهم لما هو منطقى ومعقول فى طبيعة العقد. وهما بحاجة إلى أن يكونا منطقيين ومعقولين من حيث الطريقة التى يقرآن بها نصوص العقد. فإذا التزما بحرفية العقد، إذن فستجد تعارضاً بينهما». (استشهادان مما قاله موظفون فى الحكومة المحلية تمت مقابلتهم بوصف ذلك جزءاً من مشروعات ESRC).

وهناك ميل إلى زيادة تأكيد الثقة فى تلك العقود التى تتناول الخدمات التى يكون تحديدها أكثر صعوبة. وليس من السهل تطوير الثقة، وهناك دليل على أن العلاقات فى بداية العقود تكون سيئة غالباً، حين تكون أطراف العقد ذات معرفة أقل بعضها ببعض.

موردو القطاعين الخاص والعام:

يوجد بعض الاختلاف فى الطريقة التى يتم بها التعامل مع المقاولين الداخليين والخارجيين. ويبين البحث الذى أجرى على الخدمات التى تم التعاقد بشأنها فى ظل قانون الحكومات المحلية لعام ١٩٨٨ أن هناك استخداماً أكبر للعقوبات وحالات أكثر من إنهاء العقود مع مقاولى القطاع الخاص. وكما يزعم المدافعون عن قيام القطاع العام بتقديم الخدمات، هذا النمط قد ينتج عن أن القطاع الخاص يوفر خدمة أسوأ. وبصورة متساوية. قد ينتج عن عدم رغبة المنظمة الحكومية فى معاقبة الموردين الداخليين، أو لأن تلك المنظمات التى هى أكثر رغبة فى التعاقد مع القطاع الخاص هى أيضاً أكثر استعداداً لفرض العقوبات. ورغم مزاعم النقابات العمالية، فهناك دليل ضعيف على أن مقاولى القطاع الخاص يوفرون خدمة أقل جودة من تلك التى يوفرها المورد الداخلى. ولكن يبدو حقاً أنهم أكثر قدرة على حماية مصالحهم؛ لأنهم أكثر تعوداً على التصرف فى ظل العلاقات التعاقدية، ومن المحتمل أن يضغطوا على العميل بشدة أكبر. وعلى كل حال يبدو أن العملاء سعيدون بالتعامل مع موردى القطاع الخاص بقدر سعادتهم بالتعامل مع

المقاولين الداخليين. وحين مُنحت الوحدات المحلية كالمدارس الحرية لتختار من سيوفر الخدمات، فإنها لم تبد تمييزًا كبيرًا فى الاختيار بين موردى القطاعين العام والخاص.

وتجد فرضية دون ليفى Dun Leavy حول تشكيل المكاتب دعمًا فى تواتر قول المديرين وكبار العملاء إنهم يفضلون التعامل مع المقاولين الخارجيين؛ لأنهم يعرفون كيفية التصرف فى ظل عقد ما والعلاقة معهم أوضح. كما تخفف المنظمة الداخلية أيضًا من عبء إدارة أعداد كبيرة من الموظفين الداخليين. وكما يقول أحد موظفى الخدمات الاجتماعية مناقشًا تأثير إدخال الاقتصاد المختلط فى مجال الرعاية: «وبسرعة لن يكون هناك توفير داخلى للخدمات؛ لأن مديرى الرعاية سوف يطلبون الحرية التى تأتى من الاختيار من سلسلة المقاولين الخارجيين». (مقابلة تمت كجزء من مشروع ESRC).

وهناك بالتأكيد معارضة كبيرة للتعاقد بشأن الخدمة العامة، ولكن كلما كان المديرون ذوى علاقة زاد احتمال أن يكونوا غير مبالين أو أن يدعموا القطاع الخاص.

نمط توفير الخدمات:

تعتمد الدرجة التى يتم عندها توفير الخدمة الآن من خلال القطاع العام أو الخاص إلى حد كبير على ما إذا كانت العملية المتبناة قد تمت من خلال التعاقد أو من خلال طرح المناقصات التنافسية. وفى الولايات المتحدة يعد التعاقد هو المسيطر، ولذا فهناك ميل إلى توفير عدد أكبر من الخدمات من قبل القطاع الخاص. والنمط الذى تمثله تعاقدات الحكومة المحلية فى الولايات المتحدة مبين فى جدول (٥-١).

ويبين أوزبرن وجايبلر Osborne and Gaebler (١٩٩٢) أن متوسط نسبة العقود التى أبرمتها مجالس المدن يمثل (٢٧) فى المائة من جملة أنشطتها. وكما يقول ريفوس Rehfuss (١٩٨٩) فإن الخدمات التى تم التعاقد بشأنها هى تلك الخدمات الأقل حساسية من الناحية السياسية، والخدمات الأكثر تقنية، والخدمات التى تشتمل على تكاليف مبدئية عالية. وهناك ميل فى السنوات الأخيرة إلى تطبيق التعاقد على الخدمات الأكثر حساسية كإدارة السجون.

جدول (٥-١)
توفير القطاع الخاص للخدمات العامة
فى الولايات المتحدة الأمريكية - خدمات المدن والأقاليم

	النسبة المئوية لتعاقدات الحكومة
جر العربات	٧٨
الرعاية اليومية للأطفال الصغار	٧٣
البرامج الثقافية	٥٢
تشغيل المستشفيات	٥٠
الخدمات القانونية	٥٠
علاج إدمان المخدرات والكحول	٤٨
مرافق الصحة العقلية	٤٧
تشغيل وسائل النقل	٤٤

المصدر : الجمعية الدولية لمديرى مجالس المدن، ١٩٨٩

وفى الخدمات الاجتماعية بصفة خاصة، هناك ميل قوى إلى أن يكون التعاقد بين مستويات مختلفة من الحكومة.

ولقد أبلغ مكتب الموازنة التابع للكونجرس عن زيادة قدرها ١٠ فى المائة فى قيمة العقود الفيدرالية المبرمة فى الولايات المتحدة بين عامى ١٩٨٣ و١٩٨٧، ومعظم هذه الزيادة ناشئ عن وزارة الدفاع. وقرابة نصف مقارنات التكلفة التى تمت بموجب تعميم مكتب الإدارة والموازنة أ-٧٦، إنما يؤدى إلى التعاقد الخارجي. ولقد تعاقدت الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة على ما قيمته ١٩٦،٣ بليون دولار من الأعمال بحلول عام ١٩٨٧. وعلى المستوى المحلى تم النمو الرئيسى فى العقود الخارجية فى السبعينيات من القرن العشرين، بالرغم من ظهور الضغط مرة أخرى فى أواخر الثمانينيات، بسبب تزايد الشح فى التمويل.

ومن المتوقع أن يزداد نمو التعاقد الخارجي في الولايات المتحدة. ويقول أوزبرن وجايبلر Osborne and Gaebler: «المنافسة هنا لتبقى، بغض النظر عما تفعله حكوماتنا. وفى السوق السريعة التحرك اليوم يقوم القطاع الخاص بسرعة بالاستيلاء على حصة المنظمات العامة من السوق . فالمدارس العامة تتراجع أمام المدارس الخاصة. والخدمة البريدية العامة تتراجع أمام فيدرال إكسبرس Federal Express وخدمات البريد المتحدة UPS المتحدة. والقوات العامة تتراجع أما شركات الأمن الخاصة، التى توظف الآن ثلثى عدد موظفى الأمن فى البلاد (ص ١٠٧). ويعد هذا مبالغة، ولكن من الواضح أن هناك اتجاهاً لاستخدام القطاع الخاص بدرجة أكبر.

وفى أوربا، لا يقوم القطاع الخاص بتوفير أكثر من عدد قليل نسبيًا من الخدمات، باستثناء فرنسا التى لديها تقليد من استخدام الشركات الكبيرة الخاصة ونصف الحكومية من أجل توفير خدمات البنية التحتية والخدمات البيئية. وقد حدث شيء من التوسع فى التعاقدات فى فرنسا، أغلبه فى مجال الخدمات، كنظافة الشوارع، حيث كان يجرى اللجوء إليه بشكل جيد فى الأساس. وفى إيطاليا هناك نمو فى التعاقدات الخارجية، على مستوى كل من الحكومتين المركزية والمحلية، كما فى جمع الضرائب على سبيل المثال، ولكن لا يوجد هناك ضغط مستمر من أجل التغيير. أما فى بلاد أخرى فاستخدام القطاع الخاص محدود جداً، ولذلك الاستخدام فى الأماكن الذى يوجد فيها تقليد قديم من توفير الخدمات. ففى ألمانيا على سبيل المثال، تقوم شركات من القطاع الخاص بجمع النفايات على نطاق واسع، ولكن لا يوجد أكثر من ميل ضعيف لزيادة مشاركة القطاع الخاص. وهناك نمو محدود جداً للتعاقد الخارجي فى نيوزيلاندا، بالرغم من ازدياد الضغوط منذ انتخاب الحكومة المحافظة عام ١٩٩٠. وفى أستراليا لم يبدأ التحرك نحو التعاقد سوى فى أواخر الثمانينيات من القرن العشرين، بالرغم من أنه ينمو الآن بسرعة، ولا توجد سوى تجارب محدودة بالتعاقد فى مجال الرعاية الصحية. كما أن وزارة الدفاع الأسترالية توسع من استخدامها للتعاقد. أما التعاقد على المستوى المحلى فمحدود. وهناك بعض الزيادة فى التعاقد فى هولندا، حيث أوصت الحكومة المركزية بهذا المدخل. وهناك فى السويد استخدام متزايد للتعاقد فى الحكومة المحلية والرعاية الاجتماعية، تحت ضغط من الحكومة المحافظة، بالرغم من بطء معدل التغيير، ولقد أحرز القطاع الخاص تقدماً ضئيلاً.

ويمكن ملاحظة تأثير التعاقد على توفير الخدمات على مستوى الحكومة المركزية فى بريطانيا فى انخفاض مستوى التوظيف فى الخدمة المدنية الذى تدنى بسرعة شديدة فى

النصف الأول من الثمانينيات. ولقد فاز مقاولو القطاع الخاص بقرابة ٣٠ فى المائة من العقود المبرمة فى ظل اختبار السوق. وفى مجال خدمة الصحة الوطنية كان مقاولو القطاع الخاص أكثر نجاحاً نسبياً فى الفوز بعقود الخدمات المحلية، وأقل نجاحاً بدرجة كبيرة فى الفوز بعقود غسيل الملابس والتموين. وبحلول عام ١٩٨٨ كان مقاولو القطاع الخاص قد فازوا بـ ١٧٦ عقداً (أى ٢٠ فى المائة) من جملة ٨٧١ عقداً. وكان النمط الذى ساد منذ أواخر الثمانينيات هو أن مقاولى القطاع الخاص كانوا أقل نجاحًا إلى حد ما. أما الآن فالتعاقد بشأن الخدمات الصحية بدأ يزداد وإن كانت زيادته بطيئة.

وهناك نمو كبير فى نسبة خدمات السلطة المحلية التى يوفرها القطاع الخاص، بعد صدور قانون تخطيط الحكومات المحلية وأراضيها لعام ١٩٨٠، وقانون الحكومات المحلية لعام ١٩٨٨. وفى مجال البناء والهندسة المدنية زادت نسبة العمل الذى قام به القطاع الخاص، كما يمكن ملاحظته من أرقام حصص السوق فى الجدول (٥-٢). ويتفاوت النمط بشكل كبير من جزء من البلاد إلى آخر، بحسب مستوى المنافسة، وتأثير العوامل الاقتصادية كالبطالة.

فنجاح القطاع الخاص الذى تلا صدور قانون الحكومات المحلية لعام ١٩٨٨ قد تفاوت تفاوتًا كبيراً من خدمة إلى أخرى، ومن جزء من البلاد إلى آخر. والأرقام التى قام مجلس إدارة الحكومات المحلية بتجميعها قد تم تلخيصها فى الجدول (٥-٣). ويميل القطاع الخاص إلى الفوز بالعقود الأصغر حجماً؛ ولذا فنسبة القيمة الإجمالية للعمل الذى حصل ذلك القطاع عليه، هى أقل بكثير من نسبة العقود التى فاز بها. وهناك احتمال أكبر فى أن يقدم المقاولون عروضهم ويفوزوا بالعقود حين تكون السلطة أكثر تشجيعاً على التعاقد الخارجى، ولم يكن هناك أى نجاح تقريبًا فى السلطات التى يحكمها حزب العمال فى شمال إنجلترا وأسكتلندا. ونجاح القطاع الخاص فى التعاقد لم يزدد إلا قليلاً منذ بدء المراحل الأولى للعملية، بالرغم من أن معظم الناس فى الحكومة المحلية يتوقعون أنه سوف يزداد بمرور الوقت.

ولا يوجد سوى دليل ضعيف حول ما سيكون من تأثير للمناقصات التنافسية على الخدمات التى يوفرها ذوو الياقات البيضاء والخدمات الحرفية. وتوحى التجربة التى خاضتها الولايات المتحدة أن من المحتمل وجود مستوى كبير من الاهتمام من قبل القطاع الخاص. وهناك أيضًا دليل متزايد عن وجود شركات مستعدة لدخول السوق، بالنسبة للخدمات القانونية والمالية على سبيل المثال. ومن غير المحتمل أن القطاع الخاص سوف يحقق النجاح الذى حققه مع الخدمات اليدوية، ولكن من المرجح أن يحدث تقدم بطىء ولكنه ثابت.

جدول (٥-٢)
النسبة المئوية لأعمال صيانة مبانى السلطة المحلية بالقيمة التى سجلتها منظمات الخدمة المباشرة فى بريطانيا

١٩٨٣-١٩٨٢	٦٤
١٩٨٤-١٩٨٣	٥٥
١٩٨٥-١٩٨٤	٥٢
١٩٨٦-١٩٨٥	٥٥
١٩٨٧-١٩٨٦	٥٢
١٩٨٨-١٩٨٧	٥٢
١٩٨٩-١٩٨٨	٤٩
١٩٩٠-١٩٨٩	٤٧
١٩٩١-١٩٩٠	٥١

المصدر : ووكر Walker ١٩٩٣ .

جدول (٥-٣)
تعاقد السلطة المحلية فى ظل قانون الحكومة المحلية بالمملكة المتحدة لعام ١٩٨٨

النشاط	النسبة المئوية لعدد العقود التى فاز بها القطاع الخاص	النسبة المطلوبة لقيمة العقود التى فاز بها القطاع الخاص
تنظيف المبانى	٤٨,٥	٢٠,٥
جمع النفايات	٢٨,١	٢٥,٧
تنظيف الشوارع	٢٩,٧	٢٠,٧
صيانة العربات	٢١,٨	١٢,١
توفير الأطعمة فى مجال التعليم والمجال الاجتماعى	٩,٤	٢,٣
توفير الأطعمة فى مجالات أخرى	٢٤,٤	١٤,١
صيانة الساحات	٣٣,٠	١٦,٧
إدارة الخدمات الرياضية والترفيهية	١٦,٠	١٧,٣
المتوسط	٣١,٩	١٧,٠

المصدر : مجلس إدارة الحكومات المحلية، ١٩٩٣ .

الخلاصة:

تشتمل الإدارة بالتعاقد على التحرك من السلطة الهرمية إلى السيطرة عن بعد، ويتولى إما الموردون الداخليون أو الخارجيون التوفير الفعلى للخدمة. وعلى النقيض من ذلك، فإن جزءًا كبيرًا من تطور إدارة العقود، وخاصةً بالنسبة للخدمات المعقدة، ينطوى على إعادة تشكيل نظم إدارية تعد هرمية فى طابعها. وتميل طبيعة البعد فى العلاقة إلى التعدّل من خلال تطور آليات تقوم على الثقة. ومن المؤكد أن التحرك نحو العقود أدى إلى فرض تركيز على تطور مقاييس الأداء والمراقبة. وتعد حالة العقد حالة تقويمية بدرجة أكبر، ولكن إدخال العقد فى الوقت نفسه لا يعنى التحرك نحو عالم من التخصيص والدقة غير المعقدين. ويتطلب العقد إطارًا مؤسساتيًا مناسبًا إذا كان له أن يعمل بفعالية، كما هو الحال بالنسبة التسلسل الهرمى.

وكما يقول هاردن (١٩٩٢) Harden: «كلما ازداد بعد المرء عن نموذج للتبادل المحدد بين أطراف من القطاع الخاص، تزداد فكرة العقد تجريدًا، ويزداد العمل الذى ينبغى القيام به من أجل بناء إطار قادر على تقديم النتائج المقصودة فى سياق محدد. ولا يقدم العقد آلية جاهزة لتنظيم الخدمات العامة (ص ٣٦).

ويسهل تطوير الإطار المؤسساتى إلى حد ما فى حالة الخدمات غير المعقدة نسبيًا مثل جمع النفايات وتنظيف الشوارع. أما الخدمات الأكثر تعقيدًا فتتطلب إطارًا أشمل، يتعامل بفعالية مع المخاطرة وعدم التأكد والنماذج المتغيرة للخضوع للمحاسبة. وتعتبر الثقة بصفة عامة أمرًا حاسمًا بالنسبة للتشغيل الناجح فى ظل العقد، ولكن ليس من السهل تطوير الثقة، على الأقل على المدى القصير.

ولقد قللت التطورات التى جرت حتى الآن من الدرجة التى يغير عندها العقد النمط التنظيمى للخدمة العامة. وكانت العقود كبيرة، وفاز القطاع الخاص بنسبة صغيرة منها نسبيًا. وكثيرًا ماتعكس العلاقات التى ينطوى عليها التعاقد الماضى حيث تحدث عمليات شراء للإدارة بأكملها، أو صور أخرى للعقد كإدارة المرافق، يستمر فيها الموظفون أنفسهم فى توفير الخدمة. ويصعب اتخاذ هذا المدخل كلما زاد فى الخدمات التى هى موضع التعاقد وجود الأفراد كأشخاص، وكلما زاد تأثير ذلك على الخدمات الجوهرية للمنظمة. وتتطلب إدارة الإسكان ورعاية المجتمع مداخل مختلفة إلى إدارة العقد إذا كان المطلوب أخذ حقوق الفرد بعين الاعتبار بدرجة كافية. كما تتطلب الرعاية الصحية مدخلاً مختلفًا بشكل متزايد، بعد أن أخذ الأطباء العامون يلعبون بصورة فردية دورًا شرائيًا أكبر. ولم يبدأ استخدام العقد فى التأثير على صلب الخدمة العامة إلا مؤخرًا، وعندما يكون له تأثيره الكامل، فمن المرجح أن يتطلب حدوث تغيرات جوهرية فى المنظمة والثقافة.

٦ - الأسواق الداخلية:

يعد تطور الأسواق الداخلية ملمحًا رئيسًا للإدارة المتغيرة للخدمة العامة فى بريطانيا، وفى بلاد أخرى بدرجة أقل مثل نيوزيلندا وهولندا والسويد. ومن الشائع أنها تتطور فى مجال الخدمات الصحية أكثر من أى مجال آخر، وذلك من أجل محاولة الحد من السلطة المستقلة لمنتجى الرعاية الصحية، ولخلق ضغوط من أجل تحقيق الكفاءة ولزيادة الاستجابة لمستخدمى الخدمة. وفى بريطانيا فقط يتم تقديم السوق الداخلية بشكل موسع على أساس قسرى، بالرغم من تبنى بلاد أخرى للسوق الداخلية على أساس تطوعى، ومثال ذلك السلطات المحلية بالسويد. وترى الحكومة البريطانية السوق الداخلية على أنها وسيلة لفرض ضغوط السوق حين لا يكون عمليًا إدخال الخصخصة لأسباب سياسية أو عملية. وبعبارة عامة، فإن المقصود هو تطبيق السوق الداخلية فى كل الخدمات التى تظل فى إطار القطاع العام. ويعد الفصل بين دور المشترى ودور المورِّد محاولة للتعامل مع المشكلات التى حددتها مدرسة الخيار العام، لاسيما الميول إلى الإفراط فى الإنتاج، من خلال التأكد من وجود مسؤولين متحمسين للحد من البيروقراطية؛ وهى محاولة لإدخال قيم السوق داخل الهياكل الهرمية من خلال توضيح مسؤوليات الطرف الأساسى والعميل.

وقد تكون الأسواق الداخلية أحد المكونات فى تغييرات أخرى فى إدارة الخدمات العامة؛ فهى تلعب دورًا – على سبيل المثال – فى نقل التحكم المالى وإجراء المناقصات التنافسية فى الحكومة المحلية. ولقد لعبت الأسواق الداخلية دورًا رئيسيًا فى المدخل المتغير إلى توجيه التعليم فى بريطانيا، من خلال – مثلاً – شراء المزيد من الدورات التعليمية من قبل مجالس التدريب والمشروعات، ومن خلال السماح للمدارس بأن تقرر الخدمات التى سوف تشتريها من السلطة المحلية. وفى الخدمة المدنية، تطلب إنشاء الوكالات تطوير الأسواق الداخلية بدرجة ما. ولقد اختارت السلطات المحلية فى بعض الحالات إنشاء خدمات على أساس عمليات السوق الداخلية، وذلك أحيانًا كجزء لتحرك أكثر عمومية نحو تطوير التخريج أو الخصخصة. ولقد أبلغت لجنة التدقيق والمراجعة (١٩٩٤) أن قرابة ٢٠ فى المائة من السلطات المحلية مرتبطة باتفاقيات تجارية داخلية من أجل توفير الخدمات المساندة كالتمويل. أما الخدمات التى تظل فى الخدمة العامة فيتم نقلها تدريجيًا نحو أساس تجارى، حيث يجب عليها أن تكسب دخلها من بيع الخدمات إلى الطرف العميل فى المنظمة.

الدفاع عن الأسواق الداخلية:

تشتمل السوق الداخلية على ثلاث ملامح رئيسية: إيجاد أدوار واضحة ومنفصلة لشراء الخدمات وتوفيرها؛ وإنشاء شبه عقود داخلية واتفاقيات تجارية بين تلك الأدوار المنفصلة؛ وتطوير نظم تقاضى الرسوم والمحاسبة. وفى نظام للسوق الداخلية متطور تمامًا، فإن المورد الداخلى سوف يبدأ السنة بدون تمويل، وعليه أن يكسب ما يكفى لتغطية التكاليف وأى فائض مطلوب. والآلية الأساسية لاستغلال الموازنة إلى الحد الأقصى، والتى يقول منظرو الخيار العام إنها أساس إخفاقات القطاع العام، تلغى جزئيًا، من خلال تقليل أهمية الميزانية. وفى أى منظمة ذات هيكل معقد تقوم بتوفير سلسلة واسعة من الخدمات، كالسلطة المحلية، قد يكون هناك عدد كبير من المشترين والموردين، وقد تكون الوحدة التنظيمية نفسها هى المشترى فى إحدى العلاقات والمورد فى علاقة أخرى. وإعادة التنظيم هذه للنظام ستنشئ حتمًا ضغوطًا جوهرية من أجل التغيير فى إدارة النظام المالى داخل منظمات الخدمة العامة. والغرض من هذا هو التأكد من أن الموازنات لا يتم تخصيصها وفق الأحقية، ولكنها ترتبط بنمط ما من الطلب، مع نمط لحقوق الملكية داخل المنظمة راسخ بصورة أكثر وضوحًا.ومن الممكن التمييز بين ما يسميه مولن Mullen (١٩٩٠) أسواق النوع الأول أو أسواق النوع الثانى، فالأولى تشتمل على المستخدمين الأفراد بوصفهم مشترين، أما الثانية فالمشترون فيها هم المنظمات العامة أو الحرفيون كالأطباء الذين يتصرفون نيابة عن المستخدمين النهائيين. وأغلب الأسواق التى تقدم الخدمات العامة فى بريطانيا هى من النوع الثانى. وفى بعض الحالات الأخرى – وبصورة خاصة فى السويد – جرى مزيد من ترسيخ الاختيار الذى يقوم به المستخدم الفرد (سولتمان وفون أوتر Saltman and Von Otter ١٩٩٢). وتختلف الأسواق الداخلية فى الحد الذى تستخدم عنده آلية التسعير بوصفها وسيلة لاتخاذ القرار حول مستويات الإنتاج والاستهلاك. وفى خدمة الصحة الوطنية البريطانية قلما استخدم السعر فى البداية بالنسبة لغالبية الخدمات؛ التى كان يتم توفيرها فى ظل عقود شاملة. وكان للسعر فى خدمات رعاية المجتمع تأثير رئيسى على بقاء الموردين. وهناك أيضًا اختلافات رئيسية فى المدى الذى تنظم عنده الأسواق الداخلية. وتعد الرقابة فى خدمة الصحة الوطنية قوية، مع عدم وجود رغبة نسبيًا لدى وزير الصحة فى نقل السلطة وحرية التصرف. ففى حالة المدارس كانت درجة الأنظمة التى تحكم الشراء محدودة نسبيًا (لجنة

التدقيق ١٩٩٣أ). ولا توجد أكثر من إشارة ضعيفة بأن سيتم الانتقال إلى أسواق النوع الأول، وكان التأثير الرئيسى لإدخال الأسواق الداخلية هو نقل التحكم من مجموعة من المحترفين إلى مجموعة أخرى، وهى مجموعة المشترين المحترفين.

والحجج المؤيدة للأسواق الداخلية هى أنها تؤدى إلى توضيح المسؤوليات وتضمن أن الجوانب المختلفة لإدارة الخدمة يتم تطويرها بكفاءة، وأنها تولد ضغوطًا من أجل الكفاءة. ويقال إن إيجاد المسؤوليات الواضحة عن الشراء، واشتراط أن يعمل المنتجون على أساس تجارى - يقال إن هذا يقلل من قدرة الموردين، خاصةً الحرفيين كالأطباء والمدرسين والعاملين فى الخدمة الاجتماعية، على التحكم فى الخدمة والسيطرة عليها. أما الموردون السيئون أو المكلفون جداً فسوف يخرجون من النظام بفعل آلية الاختيار، حتى ولو كانت تُمارس بشكل غير مباشر. ويمكن القول إن الأسواق الداخلية تؤدى إلى ازدياد فى الخضوع للمحاسبة، مادامت مسؤوليات الطرف الأساسى والوكيل واضحة ومنفصلة. فواجبات ومسؤوليات كل جانب محددة فى العقود أو شبه العقود مثلما هى أهداف الأداء، ويمكن محاسبة الموردين على أدائهم. ويمكن أيضًا النص فى العقود على وسائل إصلاح الإخفاق.

كما يُجبر المشترون أيضًا على أن يكونوا صريحين فى القرارات التى يتخذونها، لاسيما حول تقنين الخدمة. وقد يكون هناك فى السابق تقنين سعرى ضمنى فى نمط الأنشطة التى كان المحترفون يختارونها، ولكنه كان منفصلاً عن السياسة غالبًا. وفى التطبيق العلمى نجد البيروقراطيين على مستوى الشارع يتمتعون بمعدل كبير من حرية التصرف. والمقصود من الأسواق الداخلية هو فصل السياسة عن التنفيذ، وضمان أن التنفيذ يعكس السياسة. وهدف السوق الداخلية هو زيادة درجة الشفافية فى الخدمات العامة، ولذا يمكن أن يصبح الجميع عرضة للمحاسبة عن أفعالهم. وسوف يكون التقنين واضحًا، وسلطة البيروقراطيين على مستوى الشارع محدودة.

ويمكن أن يتنوع هيكل الأسواق الداخلية، كشأن هيكل الأسواق الأخرى، فى درجات احتكار الشراء واحتكار البيع، وفى درجة الحرية الممنوحة للمشترين ليختاروا أين يقصدون الحصول على الخدمة، وفى المدى الذى يسمح ضمنه للموردين بالمتاجرة. ففى خدمة الصحة الوطنية فى بريطانيا - على سبيل المثال - كان الهيكل المبدئى هيكلاً للاحتكار المزدوج، حيث تتعامل السلطات الصحية مع مستشفيات كبرى، ولكن مع ازدياد

عدد الأطباء العاملين العموميين الذين تتوافر لديهم الأموال ويشترون الخدمات؛ ستصبح السوق الداخلية أكثر تمييزاً، برغم أن التغير قد يظل محدوداً بسبب وجود ميل لدى المشترين للمحافظة على أنماط الإحالة الموجودة. ومثلما اكتشفت لجنة المراجعة والتدقيق (١٩٩٣ د): "قد يرغب الأطباء العامون الالتزام بالأنماط التقليدية للإحالات، حتى ولو أدت الأسعار العالية والموردون الذين يتقاضون الرسوم إلى عدد كبير من الإحالات الإضافية بموجب العقد". ويقول جلنرستر وآخرون .Glennerster et al (١٩٩٤) بأن توفر الأموال للأطباء العاملين كان له أثر مفيد على المنافسة، فقد قلل السلطة الاحتكارية للمستشفيات، رغم أنهم يخشون من أن عملاً ما قد يتخذ للحد من تأثيره.

وفى حالة المدارس والكليات، التى تعمل بميزانياتها المنقولة، هناك العديد من المشترين والعديد من الموردين المحتملين. والمدارس والكليات حرة بدرجة كبيرة فى تقرير أين ستشترى الخدمات، وهناك العديد من الموردين لتلك للخدمات المساندة الأساسية كتنظيف المبانى وصيانة الموقع، كما يزداد عدد الموردين للخدمات المهنية والتعليمية. وقدرة السلطات المحلية على المتاجرة محدودة عادة، وذلك على فرض أن القطاع العام لا ينبغى أن يقدم خدماته فى السوق الحرة، رغم وجود أمثلة متزايدة من المتاجرة بين الخدمات العامة، ومثال ذلك السلطات المحلية التى تعمل لحساب السلطات الصحية. وهذا النموذج من المتاجرة بين المنظمات التابعة للحكومة شائع فى بلاد أخرى، أبرزها الولايات المتحدة الأمريكية. وسوف يؤثر هيكل السوق وأسلوب الدفع فى الطريقة التى يعمل بها كلٌ من المشترين والموردين، تماماً كما يؤثران فى الأسواق العادية. وهناك على سبيل المثال دليل واسع مأخوذ من الأسواق التى تقدم الرعاية الصحية العاملة فى الولايات المتحدة الأمريكية بأن المنافسة قد تؤدى إلى زيادة التكاليف مثلما تؤدى إلى انخفاضها، ويعتمد ذلك على إطار القواعد التى يعمل النظام فى ظلها.

ويظهر تطور السوق الداخلية الحاجة إلى إدارة الخدمات التى لم تتلق فى السابق إلا القليل من الاهتمام، ومثال ذلك الخدمات المساندة لتنظيف المبانى. وإن إيجاد العلاقة التجارية والتسعير الواضح والبيع الداخلى للخدمات مركز اهتمام المشترين على ما سيقبلونه وما لا يقبلونه. وإنشاء دور للمشترى معناه أن شخصاً ما قد مُنح مسؤولية واضحة حول تقرير نوع الخدمة التى ينبغى تقديمها. ويقال إن إنشاء دور للمورد، بما له من ميزانية تجارية منفصلة، يمنح الموردين الحافز لزيادة كفاءتهم الداخلية من خلال تحديد أهداف مالية، وربما إتاحة كسب الربح.

والدفع على أساس الأداء يترافق مع الأسواق الداخلية فى حالات كثيرة، بما يمنح عمليًا مديرى القطاع العام نوعًا من حق الحصول على المتبقيات الفائضة الذى يشيع وجوده فى القطاع الخاص. وفى الحكومة المحلية - على سبيل المثال - يعمل قرابة ثلث مديرى الوحدات التجارية وفق قاعدة الدفع بحسب الأداء، ولقد تبنت ٢٥ فى المائة من السلطات قاعدة الدفع بحسب الأداء على نطاق أكثر اتساعًا. وتشتمل الأسواق الداخلية أيضًا على تركيز على الموارد المستخدمة، من خلال - مثلاً - تغيير نموذج حقوق الملكية والمسؤوليات. ويستطيع المشترون كالمدارس استخدام أية أموال مدخرة من خدمة ما للحصول على مشتريات أخرى، وذلك على النقيض من نظم الموازنة السنوية التقليدية، حيث كان يتم إسقاط أى مبالغ لا يتم إنفاقها، وكانت القدرة على نقل التمويل من غرض لآخر محدودة. وقد تحقق الاعتمادات الخاصة بالمستشفيات فائضًا أيضًا، بالرغم من وجود قيود على كيفية استخدامها (بارتليت ولوجران Partlett and le Grand ١٩٩٤). ويقال إن الأسواق الداخلية تخلق حوافز لأجل كل من الكفاءة المخصَّصَة بسبب اهتمام المشترى بالنماذج الفعالة لتوفير الخدمات، ولأجل الكفاءة الإدارية والتقنية، لأن لدى الموردين حق الحصول على المتبقيات الفائضة والحاجة إلى الحفاظ على الأسواق، وهم لذلك حريصون على تحديد الطرق المثلى وتقليل الإهدار.

وقد يتم الجمع بين تطوير السوق الداخلية وإحداث التنافس على الخدمات. ففى حالة الحكومة المحلية البريطانية، فإن العديد من الأسواق التى تم تطويرها من أجل توفير الخدمات المهنية كالخدمات القانونية أو التمويل، لم تتح لمشترى الخدمة أكثر من خيار ضعيف أو لم تتح له أى خيار على الإطلاق، على الأقل فى المراحل الأولى. وتقوم السوق الداخلية على اتفاقيات حول مستوى الخدمة بالنسبة للخدمات التى يوفرها المهنيون كالمحاسبين، والعمل بالموازنات التجارية المنطلقة من الصفر. وهناك تحرك تدريجى ولكنه بطىء نحو منح المستخدمين الداخليين حرية أكبر للاختيار، والسلطات لاستخدام الموازنات على نحو غير مقيد. ولايزال يقال إن الفصل بين المشترى والمورد له قيمته فى تحديد المسؤولية، حتى ولو كان الخروج من السوق الداخلية غير ممكن. ومع تطور السوق الداخلية فى خدمة الصحة الوطنية والمنظمات العامة الأخرى، مال مستوى المنافسة إلى الازدياد. وهناك ميل إلى الانتقال من موقف يوجد فيه مشتر واحد ومورد واحد، إلى إدخال العديد من المشترين والعديد من الموردين.

والنموذج الذى يتم الاستشهاد به باستمرار للانقسام الحاصل بين المشترى والمورد هو نموذج الشركة التى تبيع بالتجزئة، وتشترى البضائع من أجل بيعها. والمثال الذى يستشهد به فى أكثر الأحيان فى هذا الخصوص هو محلات ماركس أند سبنسر Marks and Spencer ؛ فكما يقول هام Ham (١٩٩٢ ب): «النموذج الذى ينبغى أن نسعى إلى تحقيقه، هو ذلك النموذج الذى يوجد فى عدد من المنظمات التجارية حيث يتم الشراء والتصنيع بشكل منفصل. وأنا أفكر - مثلاً - فى محلات ماركس آند سبنسر Marks and Spencer التى تشترى كل سلعها وخدماتها من موردين خارجيين. والعلاقة بين محلات ماركس آند سبنسر وبين مورديها هى علاقة اعتماد متبادل، حيث يعتمد فيها نجاح المشترى على نجاح الموردين والعكس بالعكس. وهذا يوجد مصلحة مشتركة فى العمل معًا لتلبية مطالب الزبائن».

وقد تكون المقارنة بمنظمات بيع التجزئة فى غير محلها من حيث إن دور المنظمة التى تقدم الخدمة العامة هو أشبه إلى حد كبير بدور المُصَنِّع منه بدور بائع التجزئة، والتى قد لا تتعاقد فى أفضل الأحوال إلا على جزء فقط من أنشطتها. وكما بيَّن إكلزEccles (١٩٨٥) تكون المتاجرة الداخلية فى نشاطات التصنيع مصدر صراع باستمرار. وبشكل أعم، فصفة العلاقات بين المنظمات التى تقوم بالشراء وتلك التى تقوم بالإمداد تتفاوت بشدة من ثقافة إلى أخرى، ومن سياق مؤسساتى إلى آخر، وافتراض إمكانية التحويل مشكوك فيه. ومن المحتمل أن نوع العلاقات المحكمة بين شبكات المنظمات التى توجد فى الرأسمالية الآسيوية قائمة على ثقافات وتقاليد قد يكون من المستحيل تقليدها.

وخصائص السياق التى يمكن رؤية أن الأسواق الداخلية تعمل جيدًا فيه يمكن مقارنتها بتلك الخصائص التى تعمل فيها الأسواق الخارجية بقدر الجودة نفسه، أى أنه ينبغى أن يكون من السهل تحديد المنتج بشكل معقول، وينبغى أن يكون من السهل مراقبة الأداء، وأن الموردين والمشترين ينبغى ألا يكونوا قادرين على استغلال بعضهم بعضًا. وحيث يتوافر للمورد القدرة على أن يقرر نوع العمل الذى ينبغى فعله، وما إذا كان قد تم فعله وفق معيار مُرْضٍ، فمن المرجح أن السوق سوف تخفق، فى المدى القصير على الأقل. إذن فالسوق الداخلية تثير نفس القضايا التى يثيرها استخدام السوق الخارجية، أى ما إذا كان يتوافر للمشترى إما المعرفة أو المهارة لإدارة المقاولين الداخليين. وإذا كان للسوق أن تعمل بكفاءة، إذن فلابد أن يكون هناك قدرة على تقويم العلاقة بين السعر والكمية والجودة. وكما يبين دونالدسون وجيرارد Donaldson and Gerard (١٩٩٣) فى مراجعتهما للدليل حول استخدام آليات السوق فى توفير الخدمات الصحية، فإن من

الصعب الوصول إلى أى استنتاجات ثابتة حين تصعب ملاحظة التفاعل بين العناصر الثلاثة. ولهذا، فليس مستغرباً أن تطوير الأسواق الداخلية ترافق مع تطور قياس الأداء، ومحاولات تطوير إدارة الجودة، وأن النتيجة هى نظم معقدة بشكل متزايد ضمن المنظمات وعبر المنظمات.

الأسواق الداخلية فى مجال الصحة:

إن أوضح محاولات تطوير الأسواق الداخلية من أجل توفير الخدمات العامة هى فى القطاع الصحى. فقد طُرح فى نيوزيلندا اقتراح بإنشاء سلطات صحية إقليمية تشترى الرعاية الصحية نيابة عن المرضى من مَجموعة من الموردين سواء من القطاع العام أو الخاص. ومن المستغرب أنه رغم توجه حكومة نيوزيلندا نحو السوق، تم رفض الاقتراح وتم تبنى إعادة تنظيم أقل صراحة فى توجهها نحو السوق. وفى لينجراد وبعض المناطق الأخرى فى الاتحاد السوفييتى، كانت هناك تجربة فى الثمانينيات مع سوق صحة داخلى على المستوى المحلى، حيث ضبط موردو الخدمات الصحية الأساسيون الموزانة للمرضى وقاموا بشراء الخدمات من المستشفيات (شياف Sheaff ١٩٩٠). ولقد اقتُرِحَ بأن يتم إصلاح الخدمات الصحية فى هولندا وفق مبادئ السوق الداخلية، كما حدثت تغييرات وفق مبادئ مشابهة فى السويد، وفى بلدان أخرى بدرجة أقل. وكانت هناك تجارب مع صور مختلفة للسوق فى الولايات المتحدة الأمريكية، ومثال ذلك منظمات الحفاظ على الصحة، التى تشترى التأمين الصحى نيابة عن أعضائها، ونظم الدفع المستقبلى، رغم أنها نظم سوق خارجية أكثر من كونها نظم سوق داخلية.

وشهدت خدمة الصحة الوطنية البريطانية أكثر حالات تطوير السوق الداخلية من أجل تقديم الخدمات الصحية صراحة. وكان إنثوفن Enthoven هو أول من نادى بالسوق الداخلية، ثم أدخلت حجته فى مراجعة رئيس الوزراء لخدمة الصحة الوطنية، التى أجريت فى عام ١٩٨٨، كنتيجة لما اعتُبِرَ أنه أزمة تمويل فى الخدمة الصحية. وبدت الفكرة مغرية فى أنها تعرض بعض مزايا السوق، فى حين تحافظ على الصفة الحكومية للخدمة وعلى كونها تموَّل من الضرائب، وهو ما لم يكن من الممكن سياسياً التخلى عنه. وقد تناسبت مع شكوك الحكومة حول سلطة المهنيين ومع ما لوحظ من حاجة إلى إدخال مداخل للإدارة قائمة على السوق. ولقد نشرت نتائج المراجعة فى مجلة (العمل من أجل المرضى) Work-ing for Patients فى أوائل عام ١٩٨٩. وفى الوقت نفسه تم تقديم عقد جديد من أجل

أطباء الأسرة. وأكملت الاقتراحات الابتعاد عن التخطيط الذى كان قد بدأ مع إنشاء الإدارة العامة، والذى جاء بعد تقرير جريفيس Griffiths فى عام ١٩٨٢. ومن الممكن رؤية التطورات الإدارية المختلفة التى شهدتها الثمانينيات من القرن العشرين، وهى الإدارة العامة والتحسن فى إدارة الموازنة والموارد وإعادة تخصيص الموارد بحسب الحاجات والتحسن فى إدارة المعلومات على أنها تأتى جميعًا تحت لواء السوق الداخلية. وفى أى نظام للتخطيط، تعد محاولات عمل تغيرات رئيسية كإغلاق المستشفيات مثلاً أو إعادة تخصيص الموارد من جزء من البلاد إلى جزء آخر - تعد قضايا سياسية للغاية؛ لأنها تنطوى على قرارات صريحة. وتطور السوق الداخلية قد بشر بأن تلك التعديلات ستصدر عن قرارات الأفراد فى السوق، ولا تتطلب تدخلاً سياسيًا مباشرًا.

ولقد اقترح الكتاب الأبيض فصل دور شراء الخدمات الصحية عن دور توفيرها. وكان المفروض أن يسمح للموردين وخاصة المستشفيات باتخاذ صفة شركة ائتمانية داخل الخدمة الصحية الوطنية، فتصبح مستقلة عن السلطة الصحية فى المنطقة، وترفع تقاريرها إلى مجلس أمناء. وسوف تقوم شركات الائتمان بالعمل بموازنات تجارية مستقلة ويكون عليها أن تغطى تكاليف التشغيل، وفيها رسوم استخدام رأس المال، من خلال المال الذى تكسبه نظير العمل الذى يتم إنجازه. والموردون الذين لا يتخذون صفة شركة ائتمانية يعملون كوحدات منفصلة تدار مباشرة داخل السلطة الصحية. ويعتمد تمويل السلطات الصحية بالمنطقة بصفتها الطرف المشترى على السكان المقيمين، مع قياس للاحتياج. ويسمح للأطباء العامين فى العيادات الكبيرة أن تكون لهم اعتمادات مالية، وموازنات مخصصة على أساس الأعداد المرجحة للمرضى وأن يشتروا التأمين الصحى لمرضاهم من المستشفيات والموردين الآخرين مباشرة. ويتعين أن يتم تثبيت الصلة بين المشترين والموردين من خلال العقود، التى سوف تكون وثائق شبه قانونية. ويتاح للمشترين والأطباء العامين ذوى الاعتمادات المالية شراء الخدمات (مع بعض القيود) حيثما يرغبون.

كما تم تقديم صيغة العقد أيضًا فى قطاع الرعاية الأولية، وكذلك الرعاية المرتكزة على المستشفيات. وقد كان الأطباء العاملين دائمًا مقاولين مستقلين، ولكن طبيعة العقد أصبحت الآن أكثر وضوحًا، حيث يدفع للأطباء طبقًا للمهام التى يؤدونها وكذلك على أساس ضريبة الأشخاص. وتقوم سلطات الخدمة الصحية العائلية Family Health Service Authorities بدور المشترين للرعاية الصحية الأولية فى بريطانيا، وهى تمول الأطباء العامين على أساس تعاقدى. والخيار المتاح لأطباء الأسرة ذوى العيادات الكبيرة

فى أن يصبح لهم اعتماد مالى يوجِد علاقة تعاقدية تتألف من مرحلتين، باعتبار أنهم مقاولون لدى سلطات الخدمة الصحية العائلية وأنهم بدورهم يشترون الخدمات – من المستشفيات. وتلعب سلطات الخدمة الصحية العائلية دوراً نشطًا متزايداً فى مراقبة أنشطة الأطباء العامين ذوى الاعتمادات المالية. وقد بدأت سلسلة معقدة من التعاقد فى الظهور. وفى العام الأول لتقنين السوق الداخلية فى الخدمة الصحية الوطنية، حين كان مطلوبًا من السلطات تجنب التغير الجذرى فى أنماط توفير الخدمات، كانت الغالبية العظمى من العقود المبرمة هى ما كان بين السلطات الصحية فى المناطق، والوحدات أو الشركات الائتمانية المحلية التى تدار مباشرة، وكانت ذات صيغة جماعية. ولقد تعاقدت السلطات الصحية على قرابة ٢٠ فى المائة من الخدمات التى اشترتها مع موردين من الخدمة الصحية الوطنية من خارج المنطقة، ولم يحتل التعاقد مع القطاعين الخاص والتطوعى سوى نسبة صغيرة جداً من إجمالى التعاقدات. واستخدام العقود الجماعية المفردة من أجل شراء غالبية الخدمات قلل من تكاليف المعاملات للتعاقد داخل السلطة، ولكن مقابل ذلك كانت هناك تكاليف عالية انطوى عليها تطوير عدد أكبر بكثير من العقود الخارجية الصغيرة. ولقد ازداد عدد المشترين مع نمو نسبة الأطباء العامين ذوى الاعتمادات المالية، وانتقل المزيد من الخدمات، مثل الخدمات الصحية للمجتمع، إلى الأساس التعاقدى. ورغم أن نسبة الموارد الإجمالية للخدمات الصحية الوطنية الموجودة لدى أصحاب الاعتمادات المالية محدودة إلا أن لها تأثيراً مهمًا جداً على الهامش، ولقد ثبت أن الهوامش هى أكثر الأشياء استعصاء على الإدارة. كما ازداد أيضًا وضوح المتاجرة بازدياد عدد المستشفيات والوحدات الصحية الأخرى التى اتخذت صفة شركة ائتمانية، وكانت المتاجرة أقوى ما تكون عليه حيث كانت الضغوط المالية على أشدها.

ولقد أصبحت صيغ العقود الجارية فى الخدمة الصحية الوطنية أكثر تعقيداً مع نمو التجربة، ورافقتها محاولات للتحرك بعيداً عن العقود الجماعية نحو الصيغ التى هى أكثر حساسية لكمية العمل المبذول وتكلفة وحدته. وكان التغير سريعًا، حيث زادت النسبة المئوية للخدمات المشتراة فى ظل العقود الجماعية ذات الحدود الدنيا والأسقف من ٤٦ بالمائة إلى ٦١ بالمائة بين عامى ١٩٩١ – ١٩٩٢و١٩٩٢ – ١٩٩٣، كما ارتفعت نسبة العمل الذى تم شراؤه فى ظل عقود التكلفة والحجم من ٢ إلى ١٠ فى المائة (أبلباى وآخرون Appleby et al. ١٩٩٢). ولقد قال مسؤول إدارة الخدمة الصحية الوطنية بالمملكة المتحدة (١٩٩٣) إن العقود الجماعية البسيطة لم تعد مقبولة. ويبرم الأطباء العامون ذوو

الاعتمادات المالية عقوداً طويلة الأجل مع المستشفيات، رغم أن احتمال أن يستخدموا الشراء الفورى أكثر من احتمال قيام السلطات الصحية بذلك، والمزيد من عقود ذوى الاعتمادات المالية ذات صيغة تعتمد على التكلفة لكل حالة. وينظر إلى دور ذوى الاعتمادات المالية بصورة عامة على أنه يجعل من مسألة تشغيل السوق أمراً لا يمكن التنبؤ به.

ولقد أظهرت تجربة الخدمة الصحية الوطنية بعض مشكلات إدارة سوق داخلية من أجل خدمات معقدة. فهناك حاجة إلى قدر من المعلومات أكثر مما تحتاج إليه منظمة ذات تسلسل هرمى لكى يتسنى التحكم فى النظام بفعالية. والمشترون بحاجة إلى أن يكونوا قادرين على صياغة أحكامهم عن مدى الحاجة لكى يمكنهم وضع مواصفات نوع العمل الذى ينبغى إنجازه وكميته. وتزداد الصعوبات التى يصادفها المشترون بفعل الحاجة إلى تتبع الأولويات التى تحددها الحكومة، ومثال ذلك الأولويات المبينة فى **نشرة صحة الأمة** Health of the Nation، **وميثاق المريض** Patient's Charter. وإن التعرف على حاجة المشترين لأن يكونوا قادرين على شراء الخدمات التى تعكس إستراتيجيات الصحة قد أدى إلى تأكيد متزايد على الدور الأوسع لتكليف جهات ما بالعمل، ولكن مستوى تطوير دور الشراء منخفض. وليست سلطات الصحة المحلية إلا فى بداية تطوير طرق تحليل الحاجة وتقويم فعالية الإجراءات الصحية اللازمة للاختيار بين الأولويات المبنى على المعرفة. والانتقال إلى الشراء المباشر سوف يوضح الخيارات بين الأولويات، وقرارات التقنين التى ينبغى اتخاذها، ولكن فعالية ذلك الانتقال تعتمد على تطوير المعلومات الكافية ونظم التخطيط الإستراتيجى من قبل المشترين. والمشترون بحاجة إلى أن تكون الأسعار الواضحة متاحة لهم إذا كان لهم أن يكونوا قادرين على اتخاذ قرارات مبنية على المعرفة حول النسبة بين التكلفة والربح بالنسبة لأنماط شراء معينة ؛ ولكن نظم المعلومات عن التكلفة نادراً ما تسمح باتخاذ قرارات مبنية على المعرفة من ذلك النوع.

والتطوير الفعال للتكليف يتطلب معلومات معقدة عن جانبى العرض والطلب، وهو ما ليس متاحاً. ومن الصعب بنفس الدرجة الحكم حول ما إذا كانت التغيرات الظاهرة فى الأداء هى تغيرات حقيقية أو أنها نتيجة للاختلافات فى تدوين الممارسات. وليس من المستغرب أن المشترين لم يظهروا استعداداً فى التحول بين الموردين على أساس السعر وحده (لجنة المراجعة والتدقيق ١٩٩٣د). فالعلاقة الغامضة بين السعر والجودة توحى بأن اتخاذ المشترين للقرار سوف يكون صعباً (هيرشمان Hirshman ١٩٧٠).

والمدخل الذى تبناه المشترون فى تحويل الأولويات الواسعة إلى مواصفات محددة تفاوت إلى حد كبير من سلطة صحية إلى أخرى. وفى بعض الحالات يوجد قدر كبير من الوصف المفصل لما انبغى توفيره مع بيان مقاييس الجودة. فى حين أن مستوى التحديد فى غالبية الحالات كان محدوداً، ولا يرفق به سوى بيانات عريضة لمستويات الطلب الدالالية. وقد كانت تجربة المشترى وخبرته محدودة، لاسيما فى السلطات الأصغر. ومايزال المورِّد يحظى بميزات توافر معلومات كثيرة له، و"سلطة لاتخاذ القرار" (جنسن وميكلنج Jensen and Mecklung، ١٩٩٢). ولقد عملت السوق الداخلية، فى الفترة الأولى من تطورها، دون صراع كبير بين المشترى والمورد، وهو صراع يمكن توقع نموه كلما ابتعد النظام عن الحالة الثابتة التى حكمت السنوات الأولى للتعاقد، وكلما حاول المشترى السيطرة على ما يتم فعله سيطرة أكبر. وثمة دليل على الصراع المتنامى وعلى محاولات لتطوير عقود تستند بدرجة أكبر إلى المطالبات.

وتتطلب إدارة السوق الداخلية للرعاية الصحية الكثير من وقت الإدارة، ويعتبر غالبية المديرين أنها أدت إلى صرف المزيد من الوقت فى الإدارة (أبلباى وآخرون Appleby et al. ١٩٩٤). ولا يوجد نسبياً سوى القليل من الفحص الصريح لجودة الخدمات، وتميل غالبية المديرين إلى الشعور بوجود صعوبات كبيرة فى المعلومات المتعلقة بإدارة العقود. ويميل الأطباء العامون ذوو الاعتمادات المالية الأفراد إلى أن يهتموا اهتماماً تفصيلياً بطبيعة الخدمات المقدمة، وأن يتصرفوا على نحو أكثر مباشرة كمراقبين للعقود. وتميل الجوانب الرسمية للنظام لأن تستغرق الكثير من الوقت، ومثال ذلك إجراءات إعداد الفواتير، وإدارة المطابقة مع العقد. وأصبح من الصعوبة البالغة إدارة الموازنات، بسبب وجود نظامين متوازيين لإدارة الموازنة والإدارة المالية، أحدهما من أجل المشترى والآخر من أجل المورد، لابد من إدارتهما بصورة متوازنة ومطابقتها أحدهما مع الآخر. وقد ظهرت مسائل رئيسية حول مطابقة المعلومات المالية، وأظهر إدخال الأسواق الداخلية عدم كفاية نظم المحاسبة الإدارية، فى التعامل مثلاً مع الالتزامات. ولقد ازداد الطلب على المعلومات زيادة كبيرة، وكانت هناك مشكلات فى إدارة الأموال، لاسيما أموال الموردين ذوى التكلفة العالية، وخاصةً مستشفيات لندن التعليمية.

ونتيجة التعقيد المتنامى وإضفاء الطابع الرسمى على نظام المنظمات هى أن زيادة كبيرة حدثت فى عدد المديرين والمحاسبين العاملين فى خدمة الصحة الوطنية فى بريطانيا. وتطور السوق الداخلية يجعل من الصعب نظرياً التلاعب بالقرارات، وبهذا المعنى فهو

يحسِّن إمكانية المحاسبة، ولكن الشفافية تعتمد على توافر المعلومات الفعالة، وهو ما ثبت صعوبة تطويره. وصعوبة الإدارة وتشعبها يقللان بالفعل من إمكانية المحاسبة بزيادة المستويات الإدارية.

وتشغيل الأسواق الداخلية يغير من نمط دوافع المشترين والموردين، على نحو محدد وعلى نحو عام. فلدى المشترين حافز لأن يرفعوا إلى أقصى درجة كمية العمل الذى يحصلون عليه فى مقابل المال الذى ينفقونه؛ ويشكو الموردون من أن من المرجح أن يستخدم المشترون وضعهم الذى يمكنهم من احتكار الشراء ليفرضوا مستويات أعلى من توفير المشتريات ضمن موارد معينة، والمطالبة بتحسينات فى الكفاءة عند تجديد العقود. وفى العام الثانى للعقود ينوى ما يقارب ٨٠ فى المائة من المشترين زيادة نسبة الرعاية المطلوبة فى مقابل كمية معينة من المال بأكثر من ١٠ فى المائة، واعتبر كثير من الموردين هذا على أنه أمر تعسفى وممارسة للسلطة بدون مسؤولية. وهناك ميل لاستخدام استجابة السوق التقليدية بالانتقال إلى مكان آخر فى مواجهة التكلفة العالية والجودة الرديئة أقل من الميل لاستخدام السلطة من النوع شبه الهرمى من أجل الحصول على شروط أفضل. ولدى الموردين حافز لاختيار الحالات السهلة نسبياً وتقليل كمية العمل الذى يقومون به فى أية حالة معينة إلى أدنى مستوى. فللمنتج – على سبيل المثال – حافز لزيادة المدخل إلى أعلى درجة، وبالتالى لإخراج المرضى من المستشفى بسرعة أكبر وهم أكثر مرضاً، وخاصةً إذا تم الدفع له على أساس كل حالة بمفردها. وينبع معظم التقليل فى طول الإقامة فى المستشفيات من الممارسة المتغيرة والتحسن التقنى، ولكن الحافز للإخراج السريع قد يكون له أثره. ولدى المنتجين أيضاً حافز للحصول على الحالات التى تجلب موارد إضافية، على سبيل المثال عمليات الشراء الفورية من الأطباء العامين ذوى الاعتماد المالية أو السلطات الصحية الأخرى، بدلاً من المرضى الذين قد يغطيهم عقد جماعى، والذين لا يجلبون تمويلاً إضافياً عند معالجتهم.

ويصعب ضمان أن تتفق أنماط إنفاق المشترين والموردين مع الموازنات، وفى العامين الأولين من تشغيل السوق فى الخدمة الصحية الوطنية كان هناك تقارير متواترة عن مستشفيات أتمت عقودها قبل نهاية العام بفترة طويلة، وعن عدم وجود مال لدى المشترين لشراء خدمات أخرى. وتعد إعادة التفاوض بشأن العقود أمر شائع؛ ولقد وجدت الجمعية الوطنية للسلطات والشركات الصحية فى مسح لها فى خريف عام ١٩٩٢ أن ٣٨ فى المائة من السلطات التى أجابت على الاستبانة قد أعادت التفاوض بشأن العقود خلال العام.

وقد عانت أكثر من ٨٠ فى المائة من السلطات من صعوبات نتيجة مستويات من النشاط أعلى مما كان متوقعًا. وفى بدايات عام ١٩٩٣ كشف مسح نشرته المجلة الطبية البريطانية British Medical Journal أن (٢٦) مستشفىً كبيرًا من أصل (٣٠) قام بأداء يفوق ما جاء فى بعض العقود، وأن (٩) منها اضطرت إلى التقليل من نشاطها لكى تظل فى إطار الموازنة. والمسح الذى أجرته الكلية الملكية للجراحين فى الفترة ١٩٩٣ - ١٩٩٤ كشف عن أن ٤٤ فى المائة من الوحدات الجراحية اضطرت أن تقلص نشاطها أو توقف جزءًا منه. وكان مسح مشابه فى العام السابق قد وجد ذلك صحيحًا بالنسبة إلى ٦٢ فى المائة من الوحدات. ويعد هذا - جزئيًا - نتيجة لصعوبة تخطيط التمويل داخل نظام مختلف، ولكنه أيضًا انعكاس لطبيعة السوق. ويتقرر الحجم الكلى للسوق إلى حد ما بالمستوى الإجمالى للإنفاق الذى يتقرر على مستوى الحكومة المركزية. ولا يتوافر للمنتج الكفء سوى فرص محدودة للنمو، لاسيما أن المشترين يميلون إلى التعاقد مع الموردين فى المقاطعة، ولا يكون بوسع أى مستشفى زيادة إنتاجها إلا على حساب مستشفى آخر. وأى تعديل لمستويات توفير الخدمات بين السلطات الصحية يتطلب فترة من الزمن.

سوف تكون هناك حاجة أيضًا إلى التغيرات فى أنظمة القواعد التى يتم تجسيدها فى العقود للتغلب على مشكلات العلاقة بين التكاليف ومستويات توفير الخدمات. فمثلاً، يمكن استخدام الأسعار التى تتناقص تدريجيًا كلما ازدادت مستويات النشاط، للتغلب على الطريقة التى تنخفض فيها التكاليف المحددة، كنسبة التكاليف الكلية، وهو نظام جرى استخدامه فى تجربة سوق داخلى، تم تطبيقه فى ستوكهولم. ويصعب تطوير مثل هذه النظم حين لا تتوافر معرفة كافية لتكاليف الخدمات. وبدون تطوير نظم للتسعير والتكاليف أكثر فعالية من المحتمل أن تتشوه الخدمة بفعل الحوافز المنحرفة لنمط فى الدفع غير مناسب.

وصعوبة التنبؤ بمستويات النشاط التى يقوم بها الموردون والتحكم بها تبين ميزات الأسواق الداخلية وعيوبها بالنسبة للخدمات المعقدة، وهى على مستوى أعمق تكشف المفارقات الكامنة فى إنشاء الأسواق المحدودة ماليًا . ويمكن النظر إلى تحقيق مستويات من النشاط أعلى من المتوقع على أنها مؤشر لازدياد الفعالية، مع زيادة المستشفيات لأعداد المرضى المعالجة فيها. وفى الوقت نفسه، قد يشير تحقيق المستويات الأعلى إلى أن الاستطاعة أعلى من المطلوب. وينبغى أن تعمل السوق على خفض الاستطاعة، باعتبار أن الموارد تتوجه إلى موردى أرخص الخدمات أو أفضل القيم،. وهناك تعديلات خلال العام

من خلال إغلاق أجنحة فى المستشفى مثلاً، ولكن طبيعة العقود تجعل من التغيير أمراً صعباً. والخدمة غير متجانسة مما يجعل التكيف المستمر أمراً يستحيل تحقيقه. وتكشف السوق عن الحاجة إلى التغيير، ولكن طبيعتها تجعل من التغيير أمراً يصعب تحقيقه. ولقد كان هناك بصفة عامة استقرار فى توزيع الموارد بين صور مختلفة للرعاية مع بعض الاختلاف المحلى. ومايزال هناك تأكيد قوى على الخدمات الحاذقة، ولقد تم – إلى حد كبير – تعزيز أنماط توزيع الموارد. ويكون فرض الرسوم فى أقصى الحالات متزايداً على نحو تدريجى.

والإحالات الإضافية على العقود التى تطلب عملاً، خارج العقد الأساسى لا تمثل سوى جزءاً صغيراً من إنفاق الخدمة الصحية الوطنية البريطانية، قرابة (١) فى المائة، ولكنها تكشف عن بعض الصعوبات الرئيسية فى تشغيل السوق الداخلية. والإحالات الإضافية على العقود ذات نوعين: انتقائية، حيث تكون هناك إحالة من السلطة الصحية للمقاطعة أو من طبيب عام، وحالات إسعاف. ويصعب التنبؤ بنموذج الإحالات الإضافية على العقود، فى ظل نقص المعلومات التاريخية الدقيقة، وتخصص المناطق الصحية قرابة ١,٥ فى المائة من الموازنات لمواجهة هذه الإحالات. وكان العدد الكلى لتلك الإحالات فى عام ١٩٩١ – ١٩٩٢ قرابة ٣٣٠٠٠٠ أى قرابة ٤ فى المائة من العدد الكلى للحالات التى تمت معالجتها. وتعد تكاليف المعاملات للتعامل مع الإحالات الإضافة على العقود عالية بالمقارنة مع إدارة العقود، وفى المراحل الأولى من التعاقد بصفة خاصة، ادعى المديرون أنهم أمضوا نسبة عالية من وقتهم فى التعامل معها.

ويعتمد التشغيل الفعال للسوق الداخلية على صحة الأسعار، والدرجة التى تنعكس بها الاختلافات فى التكاليف. وأحد الأسباب الرئيسية للاختلاف فى الأسعار هى تكلفة رأس المال، التى تحسم الآن من موازنات الشركات. وفى السنة الأولى لتشغيل السوق تلقى الموردون موارد كافية للتغلب على الاختلافات فى تكاليف رأس المال، ولكن الصلة بين رسوم التمويل ورسوم رأس المال أوقفتها الآن السلطات الصحية فى المناطق فى توزيعها للموارد. وتأثير ذلك كبير لأن رسوم رأس المال يمكن أن تتفاوت ما بين ٥ إلى ٣٠ فى المائة من التكاليف الكلية. وتتباين التكاليف تبايناً واسعاً من مستشفى لآخر، ومن سلطة صحية إلى أخرى؛ وذلك ببساطة بسبب تأثير تكاليف رأس المال. وعلى نحو أكثر تعميماً، فالقدرة على وضع أسعار دقيقة محدودة بنقص المعرفة الدقيقة بتكاليف الوحدة. ولقد أسهمت مبادرات إدارة المعلومات والموارد المختلفة فى الثمانينيات من القرن العشرين فى

تحسين المعلومات المتاحة للمديرين، ولكن ماتزال كلفة الرعاية الصحية صعبة ومعقدة للغاية. وهناك احتمال فى أن العديد من الاختلافات فى التكلفة بين وحدة أو شركة وأخرى هى عشوائية، أوهى ببساطة أخطاء، بقرار احتمال أنها تعكس اختلافات حقيقية. ومن المؤكد أنها تعكس معلومات مختلفة، وطرقًا مختلفة لحساب التكاليف، فى المدخل الخاص بالتكاليف المحددة على سبيل المثال.

ويهتم المشترون بنوع الخدمة المقدمة مثلما هم مهتمون بكميتها. إلا أن تطور طرق مراقبة مستويات الأداء فى ظل العقود كان محدوداً إلى الآن. وثمة ضغط على مجالس صحة المجتمع، وهى الهيئات التى أنشئت فى المملكة المتحدة لتمثيل المستخدمين، للمشاركة، كما أن أطباء العائلات الذين لديهم اعتمادات مالية أظهروا اهتمامًا شديداً بالجودة. ويشير العديد من العقود إلى الجودة، ويطلب وجود نظم لضمان الجودة، ولكن الإدارة النشطة للجودة محدودة، كما أن العقود الداخلية التى تحدد الطرق التى تتم بها معالجة الإخفاق فى الالتزام بالمعايير قليلة. والإصلاحات التى قدمتها جمعية (العمل من أجل المرضى) Working for Patients أكدت أهمية التدقيق الطبى وإجراءات الجودة الأخرى، ولكن هذه الأمور لا ترتبط بصفة محددة بتشغيل العقود. وماتزال جودة الخدمة المقدمة مسألة تترك بصفة عامة للمورِّد والمحترف.

ومن الواضح أن سوق الرعاية الصحية سوق موجهة، مع ما يظهر هناك من مداخل متنوعة للتحكم بالسوق. وهناك ترتيبات للشراء متفق عليها بين السلطات الصحية وسلطات الخدمات الصحية العائلية والأطباء العامين ذوى الاعتمادات المالية، كما تتزايد مشاركة السلطات المحلية فيها. وفى الوقت نفسه تتطور بعض أشكال الشراء المحلية (هام وسبيرجيون Ham and Spurgeon ١٩٩٢) مع محاولة السلطات التأكد من أن حاجات المناطق المختلفة، ومجموعات العملاء داخل السكان تلقى قدراً كافيًا من الاهتمام. وهناك استشارة متزايدة للناس والمجتمعات المحلية فى تطوير خطط الشراء، ولكن هناك تفاوتات كبيرة فى مدى الاستشارة وفعاليتها. والحكومة المركزية تشترك أيضًا فى عملية التنظيم.

ويزداد تمثيل اهتمام إدارة الصحة من خلال مراكز على المستوى المحلى تمثل المسؤول التنفيذى لإدارة الخدمات الصحية الوطنية على. إلا أن النمط الإجمالى لإدارة سوق الصحة ليس واضحًا بعد. ولقد قال هام وسبيرجيون إن هناك حاجة لتطوير إطار عالمى أكثر فعالية للسوق: من الواضح أن هناك حاجة إلى وجود وكالة قادرة على الإشراف على تشغيل السوق نيابة عن الوزراء، وفى وضع يمكنها من التدخل فى الظروف المناسبة.

وتلك الوكالة لن تكون مسؤولة فحسب عن حل النزاعات بين المشترين والموردين، بل مسؤولة كذلك عن وضع الإطار الذى تتطور المنافسة بداخله. وعلى نحو أكثر تحديداً، فالوكالة سوف تلعب دوراً فى تحديد حجم وشكل المشترين والموردين، والتخطيط لاحتياجات التعليم والبحوث، والإشراف على توزيع الخدمات المتخصصة، وفى ذلك إتاحة التقنية العالية الباهظة التكاليف، والتأكد من عدم إضعاف أسباب الوصول إلى الخدمات والمساواة مع ازدياد المنافسة.

فالقضية - إذن - هى قضية كيفية الجمع بين التسلسل الهرمى والتخطيط وبين تشغيل السوق. والنمط الذى يظهر هو نمط شبكات تتم إدارتها باستخدام بعض الآليات الشبيهة بالسوق، وليس أسواقاً تعمل بحرية.

الحكومة المحلية:

لقد سار تطور الأسواق الداخلية فى الحكومة المحلية للمملكة المتحدة جنباً إلى جنب مع إدخال المناقصات التنافسية بعد صدور قانون الحكومات المحلية للتخطيط والأراضى لعام ١٩٨٠، وقانون الحكومات المحلية لعام ١٩٨٨. ويُطلب من السلطات تشغيل حسابات تجارية منفصلة من أجل الخدمات التى هى عرضة للمنافسة، وتلبية الأهداف المالية التى تضعها الحكومة المركزية. ومن المطلوب وجود حسابات منفصلة لكل خدمة عرضة للمنافسة، من أجل منع التداخل فى الدعم، وتشويه الأسعار بالمقارنة مع التكاليف. وحيث تخفق السلطة المحلية فى تحقيق المعدل المطلوب للعائد على رأس المال، يمكن لوزير الصحة أن يتولى التصرف، مثلاً بأن يفرض إخضاع الخدمة عرضة لإعادة المناقصة، وربما مع منع الحكومة المحلية من التقدم بعرض للفوز بالمناقصة، أو أن تغلق المنظمة التجارية، مثلما تم فى عدد من الحالات. وتقوم السلطات المحلية أيضاً بتطوير التجارة الداخلية على أساس تطوعى بالنسبة للخدمات غير الخاضعة لتقديم عروض بشأنها، كنتيجة جزئية لضغط تلك الخدمات الخاضعة للتشريع.

والفصل بين المشترى والمورد داخل السلطة المحلية يميل إلى أن يكون أكثر تعقيداً مما هو عليه فى الخدمة الصحية الوطنية أو فى رعاية المجتمع، بسبب وجود عدد كبير من العملاء والمقاولين المتداخلين فيما بينهم الذين يتاجرون جميعاً بعضهم مع بعض. وحين كانت خدمات قليلة - وبشكل خاص الخدمات المرتبطة بالبناء وتشييد الطرق الرئيسية وصيانتها - تخضع للتجارة، كانت العملية بسيطة نسبياً، لأنه يمكن المرء بسهولة التعرف

على العملاء والمقاولين ذوى العلاقة، وفصل حساباتهم بعضها عن بعض. لكن حين يتم تنظيم كل أجزاء السلطة تقريباً على أساس الحسابات التجارية تصبح العملية أكثر تعقيداً إلى حد كبير. ولقد اضطرت السلطات المحلية بصورة متزايدة إلى تغيير لوائحها المالية ونظم معلوماتها وإجراءاتها المحاسبية الإدارية ونظم الموازنة لديها لفسح المجال المطالب المحاسبة الإدارية الأكثر تعقيداً التى يتطلبها النظام الجديد.

والتطورات فى إدارة خدمات معينة أضافت إلى الضغوط من أجل تطوير أسواق داخلية. فقانون الحكومات المحلية والإسكان لعام ١٩٨٩ نص على فصل تمويل الإسكان عن تمويل بقية السلطة المحلية، ويشارك إلى ذلك عادة بأنه وضع سور دائرى حول عائد الإسكان، وفرض القانون على السلطات المحلية تسديد صافى الإنفاق على الخدمة من الدعم الحكومى والإيجارات. ويجب أن تتولى السلطة تحديد مستويات الإيجارات بحيث ترصد الحساب دون أى إسهام من الصندوق العام للسلطة المحلية. وبذلك أعطى مديرو الإسكان الحافز للتقليل إلى أقصى حد من النفقات التى تسدد من عائد الإسكان والمدفوعة من أجل الخدمات المركزية وخدمات الإسناد الأخرى، مثل صيانة الموقع. وتطوير الإدارة المحلية للمدارس خلق أيضًا الضغط للمتاجرة الداخلية بالخدمات. فالمدارس الآن حرة فى الشراء أو عدم الشراء، كما يعاد تأسيس الإدارات التعليمية لكى تكون قادرة على العمل وكأنها وحدات تجارية تبيع الخدمات إلى المدارس. وتطوير شركات للتخلص من القمامة معناه أن الخدمات التى يتم توفيرها لها يجب أن تبقى بعيدة وأن تعمل على أساس تجارى.

وكانت النتيجة الأولى لهذا الضغط من أجل التغيير فى الطريقة التى نظمت بها السلطات المحلية هى عقد اتفاقيات على مستوى الخدمات، وإجراءات لتفاوضى الرسوم، وبعض الخيارات للمستخدم. والاتفاقيات على مستوى الخدمات هى شبه عقود من أجل توفير خدمات مساندة داخل المنظمة، تشتمل عادة على بيان بالخدمة التى سيتم توفيرها، وتكلفتها. وقد يتم تشغيل الرسوم على أساس الوحدة، كالتكلفة لكل فاتورة يتم التعامل معها، أو على أساس المجموعة، كدفع مقدمة أتعاب لمسك الحسابات، أو على أساس المياومة أو الأجهزة بالساعة، كالرسم لكل ساعة من المشورة القانونية. ويتم حساب موازنة الخدمة على أساس الأنماط السابقة من الاستخدام، أو على أساس الصيغة الأكثر شيوعًا كما فى حالة المدارس. وفى المراحل الأولى لتطور الاتفاقيات على مستوى الخدمات داخل السلطة المحلية كانت الموازنة المخصصة للخدمات المركزية المساندة محاطة

بسور دائرى عادة. ولذا كان يخصص لمنظمة الخدمة المباشرة - على سبيل المثال - مبلغ من المال من أجل شراء الخدمات القانونية مثلاً، ولا تكون قادرة مثلاً على استخدام ذلك المال إلا لشراء تلك الخدمات داخل السلطة المحلية.

والمدخل الثانى فى إدارة الخدمات المساندة كان نقل موازنة شراء الخدمات المركزية إلى الموردين المباشرين للخدمة، والسماح لهم بتقرير الكيفية التى يريدون بها شراء الخدمات المساندة، مع شيء من فرض شراء خدمات مثل التدقيق المالى التى تعد مهمة من منظور الشركات. ويمكن أن يسير نقل التمويل جنبًا إلى جنب مع الحرية فى الخروج عن السلطة المحلية للحصول على الخدمات، والحرية فى استخدام المال المخصص لأغراض غير شراء الخدمات المركزية. ويعنى هذا التخلى عن مدخل وضع موازنة لكل باب. ويبدأ الموردون العموميون بدون دخل أكيد، ويجب أن يكسبوا ما يحتاجون إليه من المتاجرة. ولقد تم تبنى هذا الاتجاه فى سلطات محلية مثل كامبريدجشر Camgridgeshire ووورويكشر Warwickshire. إلا أن درجة حرية المشترين محدودة عادة، من خلال - مثلاً - اشتراط إعطاء فترة إخطار قبل أن يسمح لهم بالانسحاب من أى اتفاقية للشراء. وفى التطبيق العلمى استمر المستخدمون فى المراحل الأولى بصفة عامة مع الموردين الداخليين ولم يغيروا نمطهم فى الاستخدام كثيراً، ولكن الخلافات تظهر بمرور الوقت. فالمدارس - مثلاً - غيرت أنماطها فى الشراء على نحو ملحوظ فى حالات عديدة.

ويصعب الفصل بين دور العميل ودور المقاول على مستوى العضو المنتخب أكثر مما يصعب على مستوى الموظف المسؤول. وتؤدى مشكلات تضارب المصالح المحتملة بصورة متزايدة إلى تمثيل الأعضاء على جانب واحد فقط من الخط الفاصل بين العميل والمقاول، بالرغم من أن هذا يصبح أكثر صعوبة كلما كبر عدد الخدمات التى تكون خاضعة للتعاقد، وكلما تفاعلت العقود بعضها مع بعض. وبصفة عامة فإنه يتم الفصل فى التقارير عن جانبى العميل والمقاول فى تقديم الخدمات. فعلى جانب المقاول، أنشأت العديد من السلطات المحلية فى بريطانيا مجالس للإدارة، هى بصفة عامة أصغر من اللجان التقليدية، ولكنها أكثر قوة منها، وتعمل على نحو أقل رسمية. وقد أنشئت قرابة ٤٠ فى المائة من السلطات المحلية مثل تلك المجالس الإدارية من أجل الخدمات الخاضعة للمنافسة، ويجرى إنشاء آليات مشابهة من أجل الخدمات التى يتم فيها اختيار تشغيل سوق داخلية. وقد أدى التقسيم بين الأعضاء على جانبى العميل والمقاول إلى الصراع فى بعض الحالات، بالرغم أن معظم السلطات وجدت تشغيل تلك النظم أمر لا غبار عليه نسبياً.

ومثلما هو الحال مع تشغيل السوق الداخلية فى الخدمة الصحية الوطنية، أدى تشغيل السوق الداخلية فى الحكومة المحلية إلى تكاليف أكبر فى الإدارة الداخلية، فى إعداد المواصفات ومراقبة الخدمات وتشغيل نظم الفواتير والدفع. فعلى جانب المقاول هناك تكاليف للحفاظ على سجلات الطريقة التى ينفق بها المسؤولون وقتهم لكى يمكن قيدها بصورة مناسبة. وبصفة عامة توجد تكاليف زائدة لنظم المعلومات والمحاسبة الإدارية. ويعد تطور الأسواق الداخلية ضماناً لتوافر معرفة أفضل بالتكاليف والجودة، ولكنه ينطوى على تكلفته وبيروقراطيته الخاصة. ولقد كانت نتيجة تطور السوق الداخلية شكلية أكبر فى العلاقات، وخاصةً فى حل الاختلافات، بالرغم من وجود تأكيد قوى على الحاجة إلى عدم الرسمية وإلى الثقة.

والدرجة التى يحقق عندها تشغيل الأسواق الداخلية حرية حقيقية للمشترين غالبًا ما تكون محدودة. وحيث تكون كمية الخدمة المشتراة منخفضة فإن تكاليف الانتقال قد تجعل الشراء من مورد بديل غير اقتصادى، حتى لو كانت الخدمة الداخلية رديئة. ويمكن للمورد عندئذ أن يتمكن من تجاهل احتياجات صغار المستخدمين الذين لن يجدوا الانتقال يستحق جهد القيام به. وهناك دليل على أن هذا يحدث فى الأسواق الداخلية فى السلطات المحلية. ولم يحدث حتى الآن سوى انتقال ضعيف إلى موردين خارجيين، وفى حالات كثيرة يكون المشترون الداخليون غير متأكدين من قدرتهم على التغيير. وفى التطبيق العملى تميل العلاقات التقليدية إلى الاستمرار لبعض الوقت، مع تغير تدريجى فقط. ويمنح كسل المنظمات ميزة كبيرة للموردين الموجودين. وكثيراً ما يكون الموردون الداخليون غير مدركين لحقيقة أنهم قد يكونون رسميًا أحراراً فى الذهاب إلى مكان آخر للحصول على الخدمات.

وحقيقة وجود الكثير من العقود الداخلية المتداخلة فى السلطة المحلية تتسبب فى حدوث صعوبات بالنسبة لإجراءات وضع الموازنة السنوية المطلوبة فى الخدمة العامة. ولا يمكن لإدارة واحدة تحديد أسعارها إلى أن تعرف التكاليف التى سوف تفرض عليها من قبل الآخرين، مما ينطوى على عملية من الانكفاء اللانهائى المحتمل. والطريقة المعتادة للتعامل مع هذا هى تخصيص تكاليف الموردين الداخليين الرئيسيين أولاً، وقبول أن الإتمام الكامل للعملية غير ممكن. وعملية التفاوض على أنماط للاستخدام قبل بداية العام تستغرق نصيباً جيداً من وقت الموظف. ويمكن التغلب على هذه الحاجة إلى التفاوض، إلى حد ما، بإعطاء المشترين المال مقابل الخدمات والسماح لهم بالشراء على أساس فورى؛

ولكن هذا سوف يؤدى إلى قدر كبير من عدم الاستقرار، ويجعل تخطيط الموازنة بشكل فعال مستحيلاً. ومرة أخرى، فحالة السلطة المحلية تبين الحاجة إلى خليط من السوق ومبادئ التسلسل الهرمى من أجل التأكد من أن الشبكة الداخلية للمشترين والموردين يمكن أن تعمل بفعالية. ولقد وجدت معظم السلطات أن الحاجة تدعو إلى وجود إطار واضح للقواعد فى المنظمة، للتأكد من أن السوق الداخلية يمكنها أن تعمل بكفاءة.

رعاية المجتمع:

لقد اقترح تقرير جريفيس (١٩٨٨) Griffiths Report أن إدارات الخدمات الاجتماعية ينبغى أن تفرز نفسها إلى مشترين وموردين؛ وتطور سوق للرعاية فى بريطانيا هو أمر نص عليه قانون الخدمة الصحية الوطنية ورعاية المجتمع لعام ١٩٩٠. وتتولى السلطات المحلية مسؤولية تحديد حاجات السكان المحليين وتلبيتها، إما من خلال شراء الخدمات أو من خلال توفيرها من قبلها مباشرة. وكان من المتوقع حدوث فصل بين المشترى والمورد رغم أن هذا ليس متطلباً بموجب القانون: «سوف يكون من الضرورى فى مرحلة مبكرة أن تفصل السلطات المحلية بوضوح بين وظائف المشترى ووظائف المورد، بحيث لا يكون لدى المسؤولين عن شراء الخدمات نيابة عن العملاء مصلحة مباشرة بتوريدها». (إدارة الصحة ١٩٩٠أ)

وقد تفاوتت بشدة الدرجة التى تم بها تبنى تطوير المتاجرة الداخلية من سلطة إلى أخرى. ففى بعضها – مثل بركشر Berkshire – هناك فصل قوى، فى حين كان التطور فى أغلبها على نطاق أضيق. وبحلول عام ١٩٩٣، أحدثت ٤٦ فى المائة من إدارات الخدمة الاجتماعية انقساماً بين المشترى والمورد، فى حين كانت نسبة ٤٦ فى المائة أخرى تخطط للتغيير أو تنظر فيه (يونج وملز Young and Mills ١٩٩٣).

ولقد أوحى الإرشاد الحكومى بعدد من المداخل الممكنة نحو الفصل بين المشترى والمورد داخل إدارة الخدمات الاجتماعية. وقد يكون هناك مشترٍ إستراتيجى رئيسى، وتكون بقية الإدارة بمنزلة موردٍ. وفى المقابل، قد تنقسم إدارة الخدمات الاجتماعية إلى أقسام مشترية وأقسام موردة على المستوى التدريجى الثانى. وأخيراً، فالإدارة قد تنقسم فقط إلى دور للمشترى ودور للمورد على المستوى المحلى؛ مع قيام مديرى الرعاية الفردية بالشراء إما من الموردين الداخليين أو الخارجيين. ويعد النمط الأكثر شيوعاً هو أن يتم الفصل بين المشترى والمورد على مستوى عالٍ نسبياً. ولقد وجد وستو وآخرون

Wistow et al. (١٩٩٢) أن غالبية إدارات الخدمة الاجتماعية كانت حذرة نسبيًا بشأن إحداث تغييرات جذرية فى مرحلة مبكرة، وعمق الانقسام بين المشترى والمورد مايزال ضحلاً نسبيًا. ومثلما هو الحال مع السوق الداخلية فى خدمة الصحة الوطنية، فإن الفصل بين المشترى والمورِّد فى رعاية المجتمع يثير قضايا حول التوازن بين حاجات الأفراد والجماعات، وفعالية السوق يخضع لتحديد نقدى، والمعلومات التى يتم تشغيل السوق على أساسها. وتعد سوق الرعاية الاجتماعية مقارنة بسوق الصحة أقرب بكثير لعمليات الشراء الفورى. وكثيرًا ما يكون هناك موردون عديدون، بالرغم من أن الموقف يختلف من جزء من البلاد إلى آخر. ويُطلب من السلطات المحلية تشغيل نظام للتخطيط توجهه الحاجة ويكون للأفراد فيه خيار بشأن من يتولى توفير الخدمة، على الأقل فى حالة رعاية كبار السن. وسوف يكون لمديرى الرعاية دور رئيسى يلعبونه فى تحديد حاجات الأفراد والتأكد من تلبيتها. ومن المرجح فى كثير من الحالات أن يتم التعامل مع هذا الأمر بتحويل الموازنات إلى مديرى الرعاية. ولقد وجدت السلطات التى قامت بتحويل الموازنات أن هناك حاجة إلى توافر معلومات إدارية أكثر فعالية بكثير من تلك التى تتوافر فى ظل مدخل مركزى، وأن هناك حاجة أيضًا إلى أن تكون تلك السلطات قادرة على ممارسة ضوابط احتياطية معينة عند المركز. أما إذا أصبح النظام لا مركزيًا تمامًا، فإن هناك حاجة إلى معرفة دقيقة بنمط الطلب، وإلا فلن تتطابق الموازنات وأنماط الحاجة. وكما قال جنسن وميكلنج Jensen and Meckling فالمنظمة بحاجة إلى أن توازن الدقة الأكبر للقرارات التى تجلبها اللامركزية مع الحاجة إلى تحكم فعال. إذ هناك حاجة إلى المركزية واللامركزية فى الوقت نفسه.

وتعد السوق الداخلية للرعاية الاجتماعية فى مرحلة مبكرة، ولكن من الواضح بالفعل أنه ستكون هناك اختلافات بارزة فى الطريقة التى سوف تعمل بها السوق من سلطة محلية إلى أخرى. وبوسع السلطات التى يتوافر لها عدد كبير من الموردين المحليين أن تتصرف بشكل مختلف عن السلطات التى لا يتوافر لها سوى القلة منهم. ومن المرجح أن يوجد توازن من التحكم المركزى والمحلى فى كل الحالات، كمثال أن يقوم المركز بدور التكليف الإجمالى للموردين ويقوم المديرون بعمليات الشراء التفصيلية. ومن ثم فالقضية الرئيسية على المدى الطويل هى ما إذا كان المشترون سيودون الاستمرار فى التوفير الداخلى، أو يشعرون أنهم سوف يكتسبون حرية أكبر بالشراء من سلسلة من الموردين أكثر اتساعًا. ومن المرجح أن تصطدم رغبات المشترين المحليين فى الحرية بحاجة السلطات الملحوظة إلى التخطيط.

مضامين الأسواق الداخلية:

إن تطور الأسواق الداخلية والفصل بين المشترى والمورد فى الخدمة العامة له عدد من العناصر. فهو أولاً يتطلب أن تتوافر للمشترى القدرة على تحديد الخدمة التى يراد توفيرها، ويفضل أن يكون قادراً على مراقبة جودة تقديم الخدمة. ويمكن لهذا فى التطبيق العملى أن يطرح الصعوبات، وخاصةً بالنسبة للخدمات المهنية التى قد يكون للمشترى معرفة أو خبرة ضعيفة بها. وقد يكون من الصعب تحديد الخدمة قبل الحدث، بسبب الحاجة إلى الاستجابة إلى الظروف. حتى فى حالة الخدمات التى يوفرها العامل اليدوى البسيط، قد تكون هناك إلى أن يتم تحديد ما يتعين فعله فى أثناء سريان العقد وليس بموجب مواصفات توضع قبل سريانه: فأعمال صيانة الموقع - مثلاً - عرضة لتنوعات جوهرية. وتعد الخدمات المهنية أصعب ما يمكن تحديده، وخاصةً بالنسبة للشخص العادى. وقد تم التعامل مع هذه الصعوبة بعدة طرق. فهناك ميل إلى ازدواجية المهارات المهنية على جانبى كل من العميل والمقاول، لكى يمكن للمشترى أن يحدد الخدمة ويراقبها. وفى المقابل يمكن للمشترى من جانبه أن يشترى الخبرة المتخصصة كلما لزم الأمر. ولكن فى معظم الحالات - كما فى الخدمة الصحية الوطنية بالمملكة المتحدة - يقوم المقاول بتحديد نمط العمل التفصيلى. وكلما كانت الخدمة صعبة التحديد ازداد احتمال أن يستمر تحكم المنتج أو أن يمارس المشترى سلطته متجاهلاً طبيعة العمل. وصعوبة تحديد الخدمة ليست كافية وحدها لضمان تحكم المنتج. فثمة عوامل أخرى - مثل عدد العملاء وتوافر البدائل وأهمية الخدمة - سوف تكون مهمة أيضاً.

ولقد أدى الفصل بين المشترى والمورد إلى القلق حول تطوير نظم لضمان لتأكيد الجودة بوصفها وسيلة يمكن للمورد من خلالها أن يقدم ضماناً بجودة الخدمة. ويميل الموردون إلى القول إنه إذا كان لديهم نظام لتأكيد الجودة، تقل الحاجة إلى إشراف المشترى. وقد سعى العديد من المنظمات للحصول على مصادقة لنظم تأكيد الجودة لديها من قبل طرف ثالث كمعهد المقاييس البريطانية. ولقد كان لدى ٧٠ سلطة محلية فى المملكة المتحدة نظم لتأكيد الجودة تمت المصادقة عليها بحلول عام ١٩٩٣. وتحدد عقود عديدة فى الحكومة المحلية أن المقاولين سوف يطورون نظماً لتأكيد الجودة تخضع للمصادقة بموجب المعيار البريطانى رقم ٥٧٥٠. وإن أربعة وعشرين فى المائة من السلطات قد ضَمَّنَت عقداً واحداً إضافياً لطلب الحصول على التصديق بموجب المعيار البريطانى، بالإضافة إلى أن ١٣ فى المائة من السلطات تتطلب نظم تأكيد للجودة دونما تصديق .

وهناك انقسام شديد فى المواقف تجاه تأكيد الجودة فى الخدمة العامة، مع شعور البعض بأنه أسلوب قد يكون مناسباً لقطاع التصنيع، ولكنه لا يتناسب كثيراً مع الخدمة العامة، فى حين يدافع آخرون عنه بقوة. ومن المؤكد أن تأكيد الجودة يتركز على إجراءات المنظمة، وليس على الخدمة التى تنتجها. وقد كان أكبر انتشار لنظم تأكيد الجودة المصدقة فى الخدمات اليدوية كتزويد الأطعمة وصيانة العربات، ولكن توجد أمثلة أخرى فى الرعاية الاجتماعية والصحة والتعليم. وربما يمكن رؤية الجودة المصدقة فى أفضل صورة، فى ما يسميه وليامسون Williamson الرهينة، وهى استثمار مخصص بالخدمة التى يتم تقديمها لا يمكن استعادته إذا ترك المورد العلاقة الخاصة. وقد لا تكون لتأكيد الجودة سوى قيمة جوهرية محدودة، ولكنه يمثل علامة على حسن النية. والفصل بين المشترى والمورد يثير قضية حول كيفية حل المنازعات. ويعمل السوق الداخلى على أساس شبه العقود، بدلاً عن العقود الحقيقية، باعتبار أن أية منظمة لا يمكنها إبرام عقد مع نفسها، مع عدم توافر الآليات القانونية المعتادة للتعامل مع عدم إتمام العقد وعدم الدقة والنزاع بشأنه. وقد ظهرت آليات أو تم وضعها بوضوح للتعامل مع هذه القضية. وفى الخدمة الصحية الوطنية البريطانية، تقوم السلطات الصحية الإقليمية بالإشراف على العقود، وتحل المنازعات التى يمكن أن تحال فى أقصى الأحوال إلى وزير الصحة. ولقد تم أيضًا إنشاء وحدة تحكيم، وإن كانت لا تُستخدم استخدامًا واسعًا. وفى السلطة المحلية، تحال الخلافات عادة إلى مدير إدارة لها فى الوقت نفسه سلطة شراء وسلطة توريد، أو إلى المدير التنفيذى، أو إلى أى مسؤول مركزى آخر. ومن النادر أن تحال المشكلات إلى أعضاء منتخبين. وفى التطبيق العملى يتم التعامل مع المشكلات فى أغلب الحالات على أساس رسمى إلى حد ما بين المشترين والموردين، مثلما هى الممارسة الشائعة فى حالة العقود الكاملة فى القطاع الخاص.

ويتمثل تأثير تطور العقود فى أنه يؤدى إلى إضفاء الطابع الرسمى والازدواجية والضغط على علاقات تقوم على الثقة. وهناك حاجة إلى نظم تستطيع أن تحدد الخدمات التى يتعين توفيرها وتراقب كمية توفير الخدمة وجودته وتأمر بالعمل وتتعامل مع إجراءات إصدار الفواتير والدفع. وتبقى الثقة ضرورية، لاسيما حين يكون من الصعب تحديد الكمية بدقة، ولكنها تقوم بشكل متزايد داخل إطار طابعة الرسمى أقوى بكثير. وما يتبقى من التأكيد على الثقة سوف يختلف بحسب الدرجة التى يمكن التعرف عندها على إخفاق الخدمة، وبحسب توافر العقوبات. وفى حالة السلطات المحلية – على سبيل المثال – من

المرجع إلى حد كبير أن يكون هناك نظام نشط من المراقبة والجزاءات كلما ازدادت الخدمة بساطة.

والقدرة على تشغيل سوق داخلية تتطلب معلومات ونظماً غير مطلوبة ولا متوافرة فى منظمات القطاع العام التقليدية. وفى ظل المدخل الهرمى التقليدى إلى تنظيم الخدمة العامة، كانت مسؤولية المدير، بعد تقرير موازنة الخدمة، تتمثل ببساطة فى التأكد من عدم الإسراف فى الإنفاق. وكان الاهتمام بالدخل قليلاً إن وجد، والحساب يتوازن بصورة آلية. وكانت هناك تكاليف كثيرة خارج الحسابات، فمثلاً كان من النادر أن تسجل تكاليف خدمات المساندة المركزية وتكاليف رأس المال داخل الحسابات. وتعكس الحسابات التجارية بصورة متزايدة تكاليف الخدمة الكاملة، وذلك للتأكد من وجود توافق مع تكاليف الموردين الخارجيين، وأيضاً لأن التحرك لوضع كل الخدمات على أساس تجارى معناه أنها يجب أن تنعكس جميعها فى نظام المحاسبة فى الإدارة. ومن الناحية العملية لم تكن هناك محاسبة إدارية فعالة فى الخدمة العامة قبل اللجوء إلى الحسابات التجارية، وحتى الآن ليس لها سوى فعالية محدودة جداً. وتعد معرفة تكاليف الوحدة – مثلاً – محدودة جداً فى كثير من الأحيان. وما تزال أنماط المحاسبة الإدارية المستخدمة تقوم إلى حد كبير على إضافة التكاليف غير التشغيلية إلى التكاليف المباشرة لتقديم الخدمة، وليس على الانطلاق من الحاجات التشغيلية للتكاليف (جونسون Johnson ١٩٩٢)، بالرغم من وجود تحول بطىء نحو حساب التكاليف الذى يغلب عليه الاتجاه من الأسفل إلى الأعلى أكثر من الاتجاه من الأعلى إلى الأسفل .

الخلاصة:

لقد اشتملت التطورات التنظيمية التى شهدها القطاع الخاص فى العقد الأخير على محاولات لإنشاء شبكات لدمج الأنشطة بين الشركات إلى تقوم بالتجارة أو حتى تنافس بعضها مع بعض. وتظهر عمليات مشابهة فى الأسواق الداخلية التى أنشئت فى القطاع العام، كتطور علميات الشراء من مجموعات أو من موقع معين فى الخدمة الصحية الوطنية البريطانية. وقد عبر سولتمان وفون أوتر Saltman and Von Otter (١٩٩٢) بأقوى صورة عن الحجة المؤيدة للأسواق الخاضعة للإدارة: «وبحثاً عن نموذج لسياسة صحية جديدة من أجل النظم الصحية يديرها القطاع العام، تتوافر لدى الأسواق المخططة القدرة على دمج مداخل التخطيط التقليدية والاقتصادية الكلاسيكية الجديدة والمداخل التقليدية

فى تركيب جديد - فى نموذج للرعاية الصحية مقيد من الناحية المعيارية وكذلك من الناحية الاقتصادية». ويكون مستوى التطور المؤسساتى لنظام جديد منخفضاً، ولم يتم سوى ملء القليل من التفصيلات، ولكن بعض القضايا الرئيسية واضحة. وتتعلق القضية الأولى منها بطبيعة الزبون. فتطور الأسواق الداخلية لم يعن مستخدم الخدمة النهائى إلا بدرجة قليلة جداً. ولقد بدأت أنماط من الاستشارة والمشاركة فى الظهور، بالرغم من أن التجربة - كتجربة إجراء أوريجون Oregon من أجل وضع أولويات الرعاية الصحية، على سبيل المثال - أظهرت أن من الصعب عمل إجراءات فعالة. والقضية الثانية هى التبادل بين الأسواق والتسلسلات الهرمية فى إدارة الأسواق الداخلية واستخدامهما فى ظروف مختلفة. وثالثًا، هناك صعوبة فى تطوير البنية التحتية التنظيمية للمعلومات والإجراءات التى هى ضرورية من أجل إدارة فعالة للتجارة داخل المنظمات.

وقال إنثوفن Enthoven إنه توجد ستة شروط ضرورية من أجل التشغيل الفعال للسوق الداخلية:

- وجود حوافز لاتخاذ قرارات فعالة من حيث التكاليف.
- مديرون مدربون تدريباً مناسباً.
- إلمام بخدمات البيع والشراء.
- معلومات دقيقة إلى حد معقول عن التكاليف.
- معلومات حول إمكانية تحسين الكفاءة.
- عدم وجود أى تضارب للمصالح.

ولا تتم تلبية هذه الشروط بصورة تامة فى أى من الأسواق الداخلية التى أنشئت من أجل تشغيل الخدمات العامة فى بريطانيا، بالرغم من أن هذا ليس مستغرباً فى المرحلة الأولى من تطورها. وسوف تستغرق السوق الداخلية وقتًا كبيراً لكى تصبح فعالة. والقضية الرئيسية هى التوازن بين استخدام عمليات السوق المباشرة والتخطيط. أما الأسواق غير المنظمة فمن غير المحتمل قيامها فى معظم الحالات. والمتوافر لدينا حالياً كثيراً ما يكون أسواقًا لا يوجد فيها سوى القليل من العملاء الأفراد، وسوى استخدام محدود لآلية الأسعار.

٧ - الوكالات والرقابة المتحولة:

إن الحجة المؤيدة للتحكم المنتقل هو أنه يمكن التغلب على مشكلة سيادة المنتج بالفصل بين المستويات السياسية والتشغيلية للمنظمات العامة. فيمكن توطيد موردى الخدمة بصفة وحدات مستقلة ذات سيطرة على موازناتها الخاصة، ويفضل أن تعمل بالتنافس بعضها مع بعض. ويمكن للسياسيين أن يضعوا الأهداف، وأن يراقبوا بفعالية أداء البيروقراطيين بإنشاء نظم لتحديد ما إذا كانت الأهداف يتم تحقيقها، وقد يقومون بالدفع حسب النتائج. وتفصل المنظمات العامة بين المستويات السياسية والإدارية من خلال إنشاء موازنات متحولة، مع مستويات قوية من التحكم المستقل على المستوى التشغيلى المحلى. وبعض تطورات استقلالية الوحدات التشغيلية هى عمليًا عمليات خصخصة داخل الخدمة العامة، مع إنشاء حقوق ملكية أقوى بالنسبة للمديرين كأساس للحوافز، وممارسة التحكم من خلال إنشاء نظم واضحة تستند إلى الأداء.

وقد كان قياس الأداء وأهدافه أمورًا رئيسية فى تطور نظام التحكم الذى أصبح مؤخرًا لامركزيًا فى الخدمة العامة فى بريطانيا، وازداد بسرعة عدد مقاييس الأداء فى الخدمة الصحية الوطنية والخدمة المدنية بصفة خاصة. فلقد ازداد عدد مؤشرات الأداء فى الخدمة الصحية الوطنية من ٧٠ فى أوائل الثمانينيات من القرن العشرين إلى ٤٥٠ فى عام ١٩٨٨ (فلين Flynn، ١٩٩٢، ص ١٠٩)، كما ازداد عدد المؤشرات المحددة فى الكتب البيضاء للإنفاق العام من ٥٠٠ فى عام ١٩٨٥ إلى ١٨٠٠ فى عام ١٩٩٧، ومن بعدها "توقف الجميع عن العد" (كارتر وآخرون .Carter et al، ١٩٩٢). وعلى السلطات المحلية الآن أن تضع تقارير حول عدد من مقاييس الأداء التى وضعتها الحكومة والتى تقوم لجنة المراجعة والتدقيق بمراقبتها. ولقد أصبح الدفع القائم على الأداء شائعًا بشكل متزايد فى الخدمة العامة، لاسيما على المستويات العليا.

وهناك طريقتان رئيسيتان يمكن الفصل فيهما بين ما هو سياسى وما هو إدارى داخل الحكومة، وهما نقل التحكم المالى إلى المديرين فى المستويات الدنيا فى المنظمة، وإنشاء وكالات داخلية داخل الخدمة العامة تعمل بوصفها وحدات مستقلة نسبيًا. ويمكن الاختلاف فى المدى الذى يصل إليه انقطاع الصلات الهرمية التقليدية. وفى أوائل الثمانينيات من القرن العشرين سادت الطريقة الأولى، حيث زاد التأكيد على الصبغة الإدارية، وأصبحت النظم التى تقوم على التكلفة والربح داخل المنظمة أكثر شيوعًا. ولكن فى الفترة التالية كان هناك تأكيد على إنشاء الوكالات والهيئات الأخرى مع تمتعها

باستقلالية كبيرة داخل منظمات الخدمة العامة. ولاتزال المسافة بين السياسة والإدارة تتزايد بثبات، مع تعريف السياسيين بأن لديهم دوراً إستراتيجياً رقابياً، ولكن مشاركة محدودة جداً فى قضايا الخدمة اليومية. وهناك نمو فى إجراءات التفتيش للتحقق مما إذا كان المديرون يحققون أهدافهم ويعملون فى إطار إستراتيجيات محددة.

ويعد تطور الانتقال المالى هو الأكثر شيوعًا على مستوى الحكومة المركزية، وبصورة خاصة في بريطانيا ونيوزيلندا، ولكنه تطور أيضًا فى أستراليا وهولندا وبلدان أخرى عديدة. وهو يستخدم أيضًا وبصورة متزايدة على مستوى الحكومة المحلية، وخاصة فى بريطانيا فى مجال التعليم وفى إدارة الصحة. ولقد بينت التجربة أنه إذا لم يشتمل نقل التحكم على تغيير كبير فى هياكل القوة، فلن يكون له سوى تأثير محدود جداً، وستنزع الاستقلالية إلى التداعى. وفى الخدمة المدنية، شاهدت الوكالات التنفيذية استقلاليتها وهى تتآكل باستمرار على أيدى الوزراء وكبار الموظفين المدنيين داخل الإدارات ووزارة الخزانة. وفى المقابل، أعطيت المدارس زيادات حقيقية فى سلطتها، وتمكنت حتى الآن من ممارسة حريتها. وبالرغم من ذلك فهناك دليل على أن الحكومة المركزية تؤكد سلطتها على المدارس، فتحل مكان السلطة التعليمية المحلية مع إطار جديد لتمويل الوكالات والتحكم المباشر من قبل الحكومة المركزية. فالاستقلال المالى لا يتأسس بسهولة.

التحول المالى:

يتضمن نقل التمويل منح المديرين سلطة زائدة على الموازنات التى هم مسؤولون عنها، وكثيراً ما يكون ذلك مصحوبًا بأهداف واضحة، إما على المستوى الفردى أو على مستوى المنظمة أو كليهما. والانتقال، فى أبسط صوره، يمكن أن يتخذ صورة إدارة مركزية محدودة التكلفة، مع منح المديرين حرية أكبر فى الطريقة التى يتحكمون بها فى موازناتهم، مثلاً حول شراء المواد أو التحويل المحدود بين بنود الموازنة. وفى التطبيق العملى فهذا الانتقال كثيراً ما كان محدوداً بالطلب من المديرين المتحكمين بمثل تلك الموازنات أن يعملوا ضمن قواعد محكمة تحدد حريتهم العملية. ومن النادر - مثلاً - أن يمنح مديرو مركز التكلفة حرية فى تعيين الموظفين وتقويم أدائهم بنظام الدرجات أو فى شراء المواد.

ولقد تجاوز مستوى انتقال التحكم فى حالات كثيرة الصورة المحدودة المتمثلة فى إدارة مركز التكلفة. ففى بريطانيا اتُّخذَت مبادرة الإدارة المالية فى الحكومة المركزية، ومبادرة إدارة الموارد فى الخدمات الصحية الوطنية، وتمويل المدارس وفق صيغة محددة، مع إدارة

موازنات المدارس محلياً. ولقد أنشأت أيضاً السلطات المحلية الفردية، كمجلسى مقاطعتى سرى وبيركشير Surrey and Berkshire، برامجَها الخاصة لنقل التمويل. وقامت نيوزيلندا بتشغيل برنامج واسع للتفويض المالى، فى مجالى الصحة والتعليم على سبيل المثال. ولقد أعطيت المدارس تحكماً مالياً متزايداً فى بلدان كثيرة كنيوزيلندا وأجزاء من كندا والولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال. أما أستراليا فكانت لديها نسختها من مبادرة الإدارة المالية وبرنامج تحسين الإدارة المالية وإدارة البرامج والموازنة، كشأن بلدان أخرى كثيرة.

هيئة الإدارة المالية:

يمكن النظر إلى مبادرة الإدارة المالية Financial Management Initiative، فى أحد المستويات، كتمرين محدود نوعاً ما فى تغيير الطريقة التى تتم بها المحاسبة فى الحكومة المركزية، ولكن هذه الرؤية تهمل الدرجة التى تحقق فيها التغيرات فى قواعد المحاسبة نتائج جذرية. وكما توحى النظرية المؤسساتية، فإن تغيير القواعد حول الطريقة التى يتم بها التحكم فى الموارد الأساسية وتخصيصها يمكن أن يكون له تأثيرات جوهرية على سلوك الناس، من خلال الطريقة التى يؤثر بها فى الحوافز والاعتقادات والتفاهات. والمديرون الذين يتولون التحكم فى الموازنة المنقولة يصلون فعلاً إلى اعتبار أن الموارد التى يتولون مراقبتها تخصهم، ويريدون أن تكون لهم الحرية ليقرروا كيفية استخدام تلك الموارد. وحتى لو كانت الدرجة الحقيقية للانتقال المالى محدودة، فإنها سوف تفرض ضغطاً لإحداث تغيير فى المنظمة.

وجعل التحكم فى الموازنة فى الخدمة المدنية لا مركزياً هدد السيطرة المالية للخزانة التى هى تقليدية ومركزية للغاية فى الحكومة المركزية البريطانية. ولقد كان المقصود تركيز الاهتمام على العلاقة بين الإنفاق والخدمة، وهى علاقة تصبح غامضة فى نظام مركزى للغاية. ويكمن أصل المبادرة فى نظام معلومات الإدارة للوزراء Management Information System for Ministers الذى قدمه مايكل هيسلتاين Michael Heseltine فى إدارة البيئة، والذى كان مقصوداً منه تمكين السياسيين من فهم استخدام الموارد وضبطه، وربط تلك الموارد بأهداف السياسة. أما القصد الكامن من وراء مبادرة الإدارة المالية فكان نشر مبادئ ذلك المدخل فى الحكومة بأسرها. وكان الدعم الوزارى مختلطاً، ولكن كان هناك دعم قوى من رئيس الوزراء كان شديد الأهمية لنشر المبادرة.

ولقد حدد الكتاب الأبيض (الكفاءة والفعالية فى الخدمة المدنية) Efficiency and Effectiveness in the Civil Service (Cmnd 8616) ثلاثة عناصر فى مبادرة الإدارة المالية فكل إدارة ينبغى أن تضم :

(أ) رؤية واضحة لأهدافها ووسيلة من أجل تقويم النتائج والأداء فيما يتعلق بتلك الأهداف، وقياسها إن أمكن.

(ب) مسؤولية محددة تحديداً جيداً لتحقيق أفضل استخدام لمواردها، فى ذلك دراسة نقدية للعائد للمخرج وقيمة المال.

(ج) المعلومات (وخاصةً المتعلقة بالتكاليف) والتدريب وسهولة الحصول على نصيحة الخبراء التى يحتاج إليها المديرون لكى يمارسوا مسؤولياتهم بفعالية.

وبينما تبدو هذه البيانات ممتازة، فإنها تمثل جدول أعمال لا يستهان به بالنسبة لمنظمة كبيرة بطيئة الحركة كالخدمة المدنية البريطانية. ويمكن النظر إلى مبادرة الإدارة المالية على أنها ليست سوى توسعة الإدارة من خلال الأهداف بحيث تنطبق على الحكومة المركزية، ولكن هذا كان تغيراً جوهرياً فى ضوء إخفاق المحاولات السابقة لتقديم نظم مشابهة. ولقد أوصت لجنة فولتون Fulton بإنشاء وحدات للخدمة يمكن محاسبتها بوضوح، تعمل لتوضيح الأهداف، ولكن لم يكن للجنة تأثير كبير فى التطبيق العملى. أما مبادرة الإدارة المالية فكان لها تأثير أكبر بكثير.

وكان دور المركز فى كل إدارة حكومية هو التخطيط ووضع الأهداف وتخصيص الموارد ومراقبة الأداء، مع الفصل الواضح بين صياغة السياسات وتنفيذها. وكان متوقعاً من كل إدارة أن تقدم رؤوس أقلام خطة تنمية، وأن تطوِّر نظاماً للمعلومات يوفر معلومات مناسبة للمديرين على كل المستويات، وأن تحدد مسؤوليات المديرين نحو الموارد والمخرجات، وأن تطور نظاماً للتحكم فى الموازنة من أجل التكاليف الإدارية، وأن تطوِّر مؤشرات الأداء ومقاييسه. وكان يتعين أن يكون المديرون مسؤولين عن التكاليف الكلية، ومن بينها مصروفات رأس المال، وليس التكاليف المتغيرة وحدها. وحسب قول مكتب الرقابة والتدقيق الوطنى (١٩٨٦): «إن صور التقدم الجوهرى فى مقترحات مبادرة الإدارة المالية هى وضع الموازنات داخل نظم للإدارة المتكاملة، وتخصيص موازنات شاملة للوحدات ذات الأنظمة الإدارية الخاضعة للمساءلة، وارتباط الموازنات مع المخرجات المقاسة». وكان الهدف من مبادرة الإدارة المالية هو إنشاء إدارة محسنة من خلال تحكم أكثر فعالية من قبل المديرين المحليين كوكلاء، ومن خلال التعرف على دور الوزراء وكبار

موظفى الإدارات وتوضيحه بصفتهم الطرف الأساسى، ومن خلال تحسين المعلومات المتاحة. وكان المفترض أن يعمل النظام على جعل العلاقة بين الفعل ونتائجه أكثر شفافية، وتمكين السياسيين من الوفاء بمسؤولياتهم بوصفهم صناع السياسة والمسيطرين على البيروقراطية، على نحو أكثر سهولة.

وكان يتعين أن يتوافر للمديرين حرية أكبر فى تحديد طريقة تلبيتهم لأهدافهم، وأن يكون هناك خفض فى درجة الرقابة الهرمية المباشرة. ولكن هذا التغير جُوبه بالمعارضة – وكما يجرى بصورة تقليدية للتغيرات الإدارية فى الخدمة المدنية – بمزيج من الكسل ونظام عدم التصديق والفعل. وجاءت المقاومة لمبادرة الإدارة المالية من مديرى المراتب المتوسطة والمراتب الدنيا بنفس القوة التى اعترض بها كبار المديرين؛ لأنهم شعروا أن من المحتمل أن يعتبروا مسؤولين عن تكاليف ليست لهم سوى قوة ضعيفة للتحكم بها. وكان هناك قلق خاص حول درجة التحكم بسلم الرواتب ومستويات التوظيف وتكاليف الإقامة. ومانعت الخزانة فى تقليل التحكم المركزى الذى كانت تمارسه. وعموماً كان هناك قلق حول التآكل الممكن للمفهوم التقليدى للخدمة المدنية كهيئة موحدة.

ولقد استلزم تطور مبادرة الإدارة المالية إنشاء نظام لإدارة مراكز التكاليف ونظام للمحاسبة الإدارية وافٍ ليتيح للمديرين التحكم بالإنفاق. وكان تطوير كلا هذين المطلبين بطيئاً فى التطبيق العملى. وقيود تطور مبادرة الإدارة المالية لم تأت فقط من المقاومة التى أبداها الذين أرادوا الحفاظ على المداخل التقليدية، ولكن أيضاً من عدم كفاية النظم التقنية التى كانت متاحة. فالأنظمة المحاسبية لم تكن قادرة على توليد المعلومات المطلوبة، مثلاً فيما يتعلق بمحاسبة رأس المال أو تطوير محاسبة المستحقات، التى تطورت بسرعة أكبر بكثير فى نيوزيلندا. وتتضح أهمية الحاجة إلى المعلومات التى فجرتها الخدمة العامة ذات التوجه الإدارى الأكبر من خلال النمو السريع فى الإنفاق على تقنية المعلومات فى الحكومة المركزية وتعيين مزيد من المحاسبين.

وأكدت مبادرة الإدارة المالية أهمية الإدارة، والتى اعتبرت أنها الاستخدام الفعال للموارد لتحقيق أهداف محددة، وذلك خلافاً للتخصص المهنى الذى ساد الخدمة المدنية. وبإضافة مزيد من المسؤولية إلى مدير التشغيل الفرد، كانت هذه المحاولة تهدف إلى تقوية إمكانية المحاسبة، وربطها مباشرة بالأداء فى تقديم الخدمة، بدلاً من ربطها بأغراض داخلية. وكانت الحرية الزائدة الممنوحة لمديرى المجموعات فى التصرف تحدياً للسيادة التقليدية لتدفق السياسات داخل الخدمة المدنية. وأيضاً أدى التركيز على النتائج تدريجياً

إلى تحويل التأكيد من التحكم بالإنفاق ضمن الإدارات إلى رقابة الإنفاق عبر الإدارات فى برامج كاملة. وكما يقول متكالف وريتشاردز (١٩٨٧) Metcalfe and Richards: «مع الإدراك التدريجى بأن المصروفات الإدارية الثابتة كانت فقط جزءًا من التكاليف الكلية لإدارة البرامج، تحول التركيز إلى نفقات البرامج ككل. ونتيجة لذلك انتقلت إدارة العلاقات بين الإدارات وشبكات الهيئات غير التابعة لإدارات يتم من خلالها تقديم الخدمات العامة إلى مركز الأضواء. وإدارة نفقات البرامج بكفاءة وفعالية تعتمد على إدارة الشبكة فيما بين المنظمات التى يجرى تقديم الخدمات من خلالها. وتلك هى إحدى الطرق الرئيسية التى تلفت بها مبادرة الإدارة المالية الاهتمام إلى إدارة التغيير على مستوى ما بين المنظمات» (ص ١٩١).

ولم تؤدِ مبادرة الإدارة المالية مباشرة إلى مدخل فى المحاسبة الإدارية من الأسفل إلى الأعلى (جونسون Johnson ١٩٩٢)، ولكنها نقلت التركيز بعيداً عن الرقابة المركزية والموحدة، وأوضحت عدم ملائمة المعلومات التقليدية ونظم التحكم لأهداف الإدارة.

ولقد قيد من فعالية مبادرة الإدارة المالية الفشل النسبى المؤشرات الأداء، التى هى كما بينت دراسات عديدة عرضة للقيود. فسوف يميل المديرون إلى استغلال النظام لضمان أن يظهروا بأفضل صورة. وطبقًا لما قاله كارتر وزملاؤه، فلقد قدم مديرون كثيرون المؤشرات الموجودة على أنها مقاييس للأداء: «تميل الإدارات إلى إعادة تسمية الإحصائيات المتوافرة للنشاط أو معلومات عن التكاليف باسم مؤشرات الأداء أو مقاييس المُخرج» (ص ٢٠).

وربما كان القيد الأساسى الذى حد من نجاح المبادرة هو أنه لم يكن هناك تغيير فى الطريقة التى طبق بها وضع الموازنة الكلية والتخطيط المالى. فعملية تخطيط الإنفاق العام لم تعدَّل لجعل المبادرة أكثر فعالية، ومثال ذلك بناء الموازنات من أسفل لأعلى، بدلاً من ضغط المخرجات فى مبالغ إنفاق إجمالية متصورة سلفًا. وتركت المبادرة الهيكل الأساسى للتحكم نسبيًا بدون تغيير، وبالرغم من أنها زادت من وضوح دورى الطرف الرئيسى والوكيل، لم يحدث سوى تغير طفيف فى حقوق ملكية المديرين داخل المنظمة. وكان لدى المديرين حافز لاستغلال النظام بنفس مقدار حافزهم لإنجاحه. ومع ذلك حدث تقدم حقيقى فى قياس النتائج والمعلومات المتاحة بصورة عامة لإدارة الأداء. ومن السهل نقد تطور مبادرة الإدارة المالية باعتبارها تبنيًا متأخرًا للنزعة الإدارية التقليدية التى قدمها تايلور Taylor، ولكن هذا يعنى تجاهل الالتزام بالتطبيق، وحقيقة أن هذه المبادرة حدثت ضمن إطار واضح من الأفكار حول العلاقة بين التحكم بالموارد والحوافز.

هيئة إدارة الموارد:

يمكن النظر إلى مبادرة إدارة الموارد فى الخدمة الصحية الوطنية البريطانية على أن لها عدداً من الجذور، تعود إلى السبعينيات من القرن العشرين، فى محاولات تطوير معلومات محاسبية وإدارية أكثر فعالية وتحكم بالتكلفة أكثر صرامة. وكانت تستند بصفة خاصة إلى محاولة تطوير موازنات العيادات، وإلى حجم أفضل فى تأييد الموازنات الإدارية المنقولة. ولقد بينت الوثيقة التى طرحت مبادرة إدارة الموارد أن الغرض منها كان: «... تمكين الخدمة الصحية الوطنية من تقديم خدمة أفضل إلى مرضاها بمساعدة الأطباء والمديرين الآخرين على اتخاذ أحكام مبنية على معرفة أفضل لكيفية استخدام الموارد التى يتحكمون بها من أجل تحقيق أقصى فائدة لها (باكوود وآخرون .Packwood et al، ١٩٩١، ص ١١).

واختلف المدخل عن مبادرة الإدارة المالية فى أنه أقل توجهًا نحو تحكم الأطراف الرئيسية بالوكلاء وأكثر توجهًا نحو تحسين معرفة الصلة بين المدخلات والنتائج على المستوى المحلى. وكان الغرض الرئيسى هو تحسين شفافية إدارة الموارد من خلال إتاحة المعلومات المفصلة بشكل أوسع. ولم يكن الهدف هو السيطرة على المهنيين بقدر ما كان إشراكهم فى عملية تقويم الإدارة والأداء، وتمكينهم من إدارة الموارد التى يسيطرون عليها بشكل أكثر فعالية. واختلفت المبادرة أيضًا عن مبادرة الإدارة المالية فى كونها مقدمة على أساس تجريبى وفى عدد محدود من المواقع، وليس بشكل يشمل الخدمة بأكملها.

ومن الصعب تقويم تأثير مبادرة إدارة الموارد حيث وقعت فيما بعد فى شرك تطوير السوق الداخلية فى الخدمة الصحية الوطنية. ولقد كشف التقويم الذى قام به باكوود وزملاؤه أنه كان للمبادرة نتائج مفيدة. فهى قد أدت إلى حدوث تغييرات فى تنظيم الخدمة وفى جودتها، كما أدت فى بعض الحالات إلى زيادات فى مستوى النشاط. وهى أيضًا قد حسنت من قدرة المديرين والمهنيين على إدارة التغيير. ويكشف تطور مبادرة إدارة الموارد عن الفترة الطويلة اللازمة لحدوث التغيير فى منظمة معقدة كالخدمة الصحية الوطنية. وهو يشير أيضًا إلى صعوبة إحداث تغيرات جوهرية داخل الهياكل القائمة، وليس من المستغرب أن السوق الداخلية قد ألقت بظلالها على محاولات إدخال تغيرات فى الإدارة القائمة على الموازنة فى الخدمة الصحية الوطنية، مثلما هو الحال تمامًا فى الحكومة المركزية، حيث حلت الوكالات محل مبادرة الإدارة المالية.

وكانت مبادرة إدارة الموارد أكثر نجاحاً فى المجتمع من وحدات الأمراض الحادة، وقد عزا برين Perrin (١٩٨٨) ذلك إلى أنها واجهت موقفاً ماليًا أسهل، وإلى هيكلها التنظيمى البسيط. وفى مجالات الخدمة الأكثر صعوبة، خاصة فى رعاية مرضى الأمراض الحادة، فإن من الصعوبة البالغة التعرف على المصروفات وتحليلها بالطريقة التى تطلب بها، كأن تكون حسب مجموعات العملاء وتخصصاتهم. والصعوبة الرئيسية التى واجهتها مبادرة إدارة الموارد كانت استقلال المهنيين، أى الأطباء، وليست درجة التحكم المركزى. وحاولت المبادرة التعامل مع الأطباء وغيرهم من المهنيين بإشراكهم، بدلاً من محاولة تطوير نظم تحكم تقوم على إدارة الأداء. وكان الهدف هو أن تكون هناك قدرة أكبر على تحليل الأداء على مستوى الانتقال، بدلاً من التحكم به. وكانت القيود على المبادرة تتعلق بالصعوبة التقنية فى تطوير نظم فعالة توفر نوع المعلومات المطلوبة، وفى الصورة التى يطلب بها، أكثر مما تتعلق بالمقاومة التى جابهتها. ولقد كشفت هذه القيود عن الطريقة التى كانت بها كل التغيرات فى إدارة الخدمة الصحية الوطنية مقيدة بنقص المعلومات الإدارية الفعالة، بالرغم من المحاولات العديدة لتحسين الوضع.

الإدارة المحلية للمدارس:

كان التعليم هو المجال الذى حدثت فيه التغيرات الأكثر جوهرية بالطريقة التى يتم بها تمويل ومراقبة المنظمات العامة والسيطرة عليها، حيث جرت تغيرات كبرى فى الحد الذى تتحكم المدارس فيه بميزانياتها. وكانت العادة قد جرت على القيام بقدر قليل فقط من وضع الموازنات على أساس المدرسة أو الكلية المنفردة؛ إذ كانت سلطة التعليم المحلية تتحكم فى الموارد، وتوزعها على المدارس والكليات (الجامعات) على أساس مبادئ غير واضحة نوعًا ما، تستند بصفة جزئية فقط إلى عدد التلاميذ أو الطلاب فى المؤسسة. ولقد حدد نظام بيرنهام Burnham System نقاطًا تمنح للمدارس على أساس عدد التلاميذ المحتمل، والذى كان له بعض التأثير على الموارد، ومثال ذلك رواتب المدرسين والعدد المتوافر من المراكز المعززة، ونظام مشابه يتم تشغيله بالنسبة للجامعات. ومع ذلك فقد بقيت سلطة التعليم المحلية تتمتع بقدر كبير من حرمة التصرف ومن التحكم فى تخصيص الموارد، زاد منها نقص الشفافية فى النظام. وكان من الصعب تحديد الطريقة التى تفاوت فيها الإنفاق من مدرسة أو كلية إلى أخرى، حيث لم تُحْسَب الموازنات بتلك الصورة. ونتيجة لذلك لم تتوافر سوى معرفة ضئيلة بتكاليف الوحدة فى التعليم، ولم تتمكن المدارس والكليات من القيام بقدر فى ميزانياتها.

ولقد قام عدد صغير من سلطات التعليم المحلية بتجريب نقل التمويل إلى المدارس فى منتصف الثمانينيات من القرن العشرين، وحدث ذلك بصورة خاصة فى كمبريدجشر Cambridgeshire وسوليهل Solihull. ومنحت المدارس التجريبية ميزانيات خاصة بها، مع حرية لإنفاقها فى حدود معينة. وكانت التجارب محدودة، ورغم أنها صادفت بعض النجاح، إلا أنه لم يكن هناك تقويم منهجى للتجربة، ومن غير المحتمل أن سلطات التعليم المحلية الأخرى كانت ستتبناها على نطاق واسع دون تشريع حكومى. وقد جعل قانون إصلاح التعليم لعام ١٩٨٨ منح التمويل للمدارس إجبارياً، ومنحها استقلالية كبيرة فى الطريقة التى تتحكم بها فى أموالها. وكانت سياسة الإدارة المحلية لأموال المدارس تقوم على توزيع موارد الإيرادات، مع حفاظ سلطات التعليم المحلية على التحكم بنفقات رأس المال. كما تحافظ سلطات التعليم أيضاً على نسبة من التمويل الكلى للتعامل مع الخدمات على مستوى السلطة بأكملها، ومثال ذلك الوجبات والإدارة والنقل رغم أن تلك النسبة تقل باستمرار.

ويتم تخصيص التمويل للمدارس على أساس صيغة تضعها سلطة التعليم المحلية، بشرط أن يقبلها وزير الدولة للتعليم. وتقوم الصيغة فى نطاق واسع على عدد التلاميذ، مع تقدير أعمارهم، مع أخذ حاجات خاصة وعوامل أخرى فى الاعتبار. وكما قال توماس Thomas (١٩٨٨) إن اعتماد هذه الصيغة على عدد التلاميذ يحول التلميذ إلى سند؛ ويكون لدى المدارس حافز واضح لجذب التلاميذ من أجل زيادة الموازنة. وكان قصد الحكومة هو أن المدارس ينبغى أن تشعر بضغط السوق من خلال خيار الأبوين، وربط الموازنات بعدد التلاميذ سوف يؤدى إلى إغلاق المدارس حين يقل عددهم، حيث يكون ذلك مناسباً.

إن الغرض من التمويل وفق صيغة معينة من وجهة نظر الحكومة هو الحد من حرية التصرف لدى سلطة التعليم المحلية، ولهذا فالإدارة المحلية للمدارس تختلف عن مبادرة الإدارة المالية، التى لم تحدث أى تغييرات على الطريقة التى كان يتم بها تمويل الأنشطة. ولم تكن الإدارة المحلية للمدارس موجهة للتحكم بقدر ما كان الهدف منها إيجاد متغير للحوافز لدى الموقع الرئيسى والهيئات المسيطرة من خلال إعطائها حقوق ملكية أقوى فى مواردها. واختلاف الإدارة المحلية للمدارس عن معظم المبادرات الأخرى فى الموازنة المنقولة كان يتمثل فى إيجاد نمط أصيل فى التحكم من أسفل لأعلى. وهو لم يكن تغييراً للعلاقة بين الطرف الأساسى والوكيل بقدر ما كان إيجاد أطراف رئيسية أخرى وعملاء آخرين.

وانتقال التحكم المالى إلى المدارس يتضمن فصل الدخل عن الإنفاق، بحيث إن الموازنات لا تتوازن تلقائيًا، ويجب على المدارس أن تهتم بدخلها وكذلك بمراقبة إنفاقها.

وتستطيع المدارس زيادة دخلها ليس من خلال اجتذاب مزيد من التلاميذ فحسب، بل أيضاً من خلال مبادرات تجارية. فيمكنها – مثلاً – أن تكتسب دخلاً بتأجير بعض مرافقها. وهذا شكل جديد يختلف إلى حد كبير عن مبادرة الإدارة المالية ومبادرة إدارة الموارد، فكلاهما كان موجهًا فقط إلى مراقبة الإنفاق. وبالفعل، لم يكن هناك فى ظل النظام السابق موازنات فردية للمدارس، وكانت سلطة التعليم المحلية تقوم بحساب الموازنة الإجمالية وتخصيص الموارد للمدارس طبقًا لمؤشرات للاحتياجات مختلفة. وكان السبب الوحيد وراء عدم تطابق المصروفات مع خطط الموازنة هو الظروف التى لا يمكن التنبؤ بها أو ضعف التحكم فى الموازنة من قبل سلطة التعليم المحلية. وكانت قرارات الإنفاق تتخذ على مدار العام فى تخصيص موازنة شاملة لخدمات من قبيل الصيانة اليومية للأبنية، وقيام مسؤولى السلطة المحلية المركزيين بالمراقبة. وكانت المدارس نفسها لا تستطيع سوى القيام بالقليل نسبيًا مما يؤدى إلى زيادة الإنفاق، ولم يكن التوازن بين الدخل والإنفاق من مسؤولياتها، وإنما كان مسؤولية السلطة المحلية. ولم يكن هناك فى النظام الجديد سبب يدعو لأن يتطابق التمويل المخصص مع المصروفات التقليدية.

وقد واجهت والمدارس التى لم تكن أعداد الطلاب كاملة فيها مشكلات معينة عند نقل الموازنات، وكشف النظام الجديد تكاليف الوحدة الأعلى التى تواجهها تلك المدارس. وهناك مشكلات معينة تتعلق بالمدارس الصغيرة وتكاليف المدرسين. وهناك دليل مادى بأن تكاليف الوحدات، سواء تلك التكاليف المتعلقة بالتدريس وتلك التى لا تتعلق بالتدريس، ترتبط بحجم المدرسة، حيث تعد المدارس الصغيرة الحجم أكثر تكلفة. وكانت سلطات التعليم المحلية قادرة تقليدياً على تعويض المدارس عن مشكلات الحجم إلى درجة ما، عادة من خلال تخصيص مبلغ مقطوع، مع زيادة متحركة، للتكيف مع التكاليف الثابتة العالية نسبيًا، وحماية للرواتب. وهذه المداخل ازدادت بوضوح فى أثناء فترة هبوط كشوف المدارس فى أوائل الثمانينيات من القرن العشرين، والتى كانت قد أدت إلى وجود نظم فى التوظيف تقوم على المناهج الدراسية.

ونمو القيود المفروضة على التمويل المحلى يجعل من حماية المدارس أمراً صعباً. وكلما صغر حجم المدرسة، ازداد احتمال أن تقع ميزانيتها فى فوضى حادة بسبب مرض الموظفين أو المصروفات غير المتوقعة. ولقد كان هناك تأثير محدود للمحاولات التى بذلت لبناء صيغة شاملة مرنة من الصيغ الفرعية. وفى بعض الحالات أنشأت سلطات التعليم المحلية نظمًا للتأمين لحماية المدارس ضد الأمور الطارئة التى لا يمكن التنبؤ بها، ولكن

كان من الصعب تحقيق ذلك، بسبب عدم إبداء المدارس - لاسيما المدارس الكبيرة - استعداد للتعاون. ومن الصعب أيضًا الحفاظ على التوفير الجماعى للخدمات التى كان يتم تشغيلها فى السابق على أساس مركزى تمامًا من قبل السلطات المحلية، مثل خدمات المكتبات المدرسية، لاسيما مع هبوط نسبة الموازنة التى يستبقيها المركز. ويجب أن تتخذ المدارس قرارات فردية، وهناك حوافز لتطفل بعض المدارس على إمدادات غيرها، وصعوبات بسيطة فى اتخاذ قرارات جماعية. وهناك حوافز واضحة لاستثمار أقل فى الخدمات الجماعية، أو لأن يكون نمط الإنفاق أكثر تغيرًا من عام لعام؛ مما يجعل استمرار الخدمة أمرًا صعبًا.

ومن المشكلات التى أثير حولها الكثير من الجدل لدى إدخال الميزانيات المنتقلة تأثير التكاليف التفاضلية للمدرسين، والتى اعتبر أن المدارس لا تتحكم بها إلا بصورة محدودة. وبازدياد المدرسين فى العمر ترتفع رواتبهم، وهكذا فالمدارس التى تضم مدرسين أكبر فى السن سوف تواجه تكاليف أعلى. ورغم الجدل الكثير حول أن المدارس ينبغى عليها فقط أن تضع ميزانيات لمتوسط التكاليف وليس للتكاليف الفعلية، مع إمكانية أن تلعب السلطة المحلية دور صاحب مصرف لضمان توازن النظام الكلى، لكن الحكومة مانعت فى ذلك. ولدى المدارس حافز لكى تعين مدرسين أصغر فى السن، حيث إنها فى ظل وجود ميزانية ثابتة سوف تفسح عن الأموال لإنفاقها فى أوجه أخرى غير المدرسين. وقد استعملت بعض المدارس نظام التقاعد المبكر، والعقود المحددة المدة للتعامل مع تكاليف هيئة التدريس. وتأثير تكلفة المدرسين ذوى المرتبات الأعلى من المتوسط يكون فى أكبر صورة فى المدارس الابتدائية، ويكون محدودًا نسبيًا فى المدارس الثانوية الأكبر حجمًا، بسبب المستوى العالى لحجم الأعمال بها وتأثيرات سلم الرواتب. ولقد أظهرت التجربة أن تأثير التكاليف التفاضلية للمدرسين كبير.

ونتيجة صيغ توزيع التمويل على المدارس هى أن البعض خسر فى حين رَبِحَ البعض الآخر. ولقد وجدت أرنوت Arnott وزملاؤها أن ٢١ فى المائة من المدارس خسرت ٣ فى المائة أو أكثر من ميزانياتها بعد إدخال الإدارة المحلية إلى المدارس؛ وأن ٢٠ فى المائة منها قد كسبت بمعدل ٣ فى المائة أو أكثر. ولقد حققت المدارس الأخرى مكاسب وخسائر كبيرة. كما انخفض تأثير النظام بجعل التغيير يمتد على فترة أربع سنوات. وتدار الميزانية المنتقلة على المستوى المحلى من قبل ناظر المدرسة وهيئة الإدارة، ولا يوجد سوى قيود محدودة على حرية اختيار الكيفية التى ينفق بها المال. وترى الحكومة أن لدى

المدارس الحافز لإنفاق أموالها بفعالية؛ لأن الآباء والأمهات أحرار فى أن يضعوا التلاميذ فى أية مدرسة يوجد بها مكان، ويتوقع أن يلتحق التلاميذ بأكثر المدارس فعالية، التى سوف تجتذب عندئذ مزيداً من التمويل. ويمكن القول إن النتيجة كانت تحرير جانب واحد من السوق فقط، وهو جانب الطلب، وأنه من أجل حدوث تغيير أكثر جوهرية، يجب أن تكون هناك حرية أكبر لفتح مدارس جديدة، كما هى الحال مثلاً فى الدانمارك إلى حد ما. ولقد كان لتطور الإدارة المحلية للمدارس تأثير جعل ناظرى المدارس ومحافظيها أكثر نشاطاً فى اجتذاب التلاميذ، وحدث تأكيد متنام على تسويق المدارس. ولاتزال درجة الاختيار المتاحة للآباء والأمهات صغيرة، بسبب التأثيرات الجغرافية؛ كما أن تأثير ضغوط السوق على المدارس كان مختلفاً على نحو بارز، اعتماداً على اتساع نطاق التوافر، ومدى التوافر الزائد عن المطلوب فى المنطقة المحلية. وتوجد درجة عالية من الاحتكار المحلى، ولهذا يمكن للمدارس أن تختار التلاميذ، تماماً مثلما يختار الآباء المدارس.

ولقد رحب نظار المدارس ومحافظوها بصفة عامة بنقل الموازنات إلى المدارس. ويبدو أن إدخال الإدارة المحلية قد أدى إلى حدوث زيادات كبيرة فى مستوى الإدارة فى المدارس. وكان هناك وضوح أقل بشأن ما إذا كان نقل التمويل يقدم أى شىء فعلى لتحسين مستوى التعليم. وهناك أيضاً بعض القلق فى المدارس من أن تشغيل السوق الداخلية سوف يصرف ناظرى المدارس والهيئات الإدارية عن مسؤولياتها التربوية الأساسية. ولقد أدت الزيادة فى التكاليف الإدارية إلى هبوط فى الموارد المكرسة للتعليم المباشر فى حالات كثيرة.

ولقد تأثر نموذج السلوك فى ظل الموازنات المنتقلة بحقيقة أنه قد حدث فى إطار قيود مالية حادة فى إنفاق القطاع العام. وتعد المدارس بصفة عامة حذرة فى اتخاذ قراراتها. ولقد وجد مارفن وليفاتشك Marven and Levacic (١٩٩٢) – فى دراستهما للعام الأول لتشغيل الإدارة المحلية للمدارس بإحدى المقاطعات – أن غالبية المدارس قد قل إنفاقها عما هو مطلوب، وكان إجمالى الرصيد المنقول إلى العام التالى ٦,٨ مليون جنيه إسترلينى، بالرغم من أن معظم هذا المبلغ كان مكرساً لمشاريع مستقبلية. كما وجدت لجنة المراقبة والتدقيق فى دراسة أخرى أن مدارس عديدة كانت لديها أرصدة تبلغ ١٠٠,٠٠٠ جنيه إسترلينى وأكثر. وتبين أرقام الحكومة البريطانية أن المدارس كانت تملك أرصدة قرابة ٤٠٠ مليون جنيه إسترلينى فى عام ١٩٩٣. ويوحى عمل أرنوت وزملائها أن انخفاض الإنفاق لم يكن نتيجة لتخطيط، وإنما نبع من خليط من الحذر وصعوبة إدارة الميزانية.

وهيكل نقل التمويل إلى المدارس لا يشبه تحويل التمويل فى الخدمة الصحية الوطنية والخدمة المدنية إلا بصورة فضفاضة، مادامت المدارس مستقلة نسبيًا عن أى سيطرة هرمية. ولا يوجد نظام من الأهداف المالية المخططة، برغم أن المدرسة يجب أن تعمل داخل سياق المنهج الدراسى الوطنى وأن تنشر نتائجها فى نظم الاختبارات الوطنية. ويتم الآن بصفة منتظمة صدور جداول الرابطة الوطنية للمدارس الثانوية، القائمة على نتائج الاختبارات. والاختلاف بين إدارة التمويل فى النظام التعليمى ومبادرة الإدارة المالية فى الخدمة المدنية قريب من الأساليب المختلفة للتحكم الإستراتيجى الذى تمارسه الشركات الكبرى المتعددة الأقسام. ويفرق جولد وكامبل Goold and Campbell بين التخطيط الإستراتيجى والتحكم المالى، فالأول يشتمل على إطار عام مع أهداف عريضة جداً، فى حين يشتمل الأخير على مجموعة أكثر تفصيلاً من الأهداف المالية مع ضوابط شديدة ومحكمة. وتعمل المدارس ضمن نظام ذى تخطيط إستراتيجى عريض جداً.

وتظهر توازنات مختلفة بين الاحترافية والسيطرة الهرمية داخل المدارس. وقد ازدادت قوة الهيئة الإدارية، ولكن تأثيرها غالبًا ما يكون محدوداً مع المقارنة بتأثير ناظر المدرسة، وبينما تدهورت درجة السيطرة الهرمية من قبل سلطة التعليم المحلية، ازدادت السلطة الهرمية داخل المدرسة. وأصبح شكل العلاقات داخل نظام التعليم المحلى الآن أقرب إلى شكل الشبكة، مع احتفاظ السلطة المحلية ببعض مسؤوليات رقابة الجودة المتبقية والمحدودة جداً، مثلاً خدمات المكتبة والخدمات النفسية التى تقدَّم على أساس السوق الداخلية. وكانت القضية الرئيسية هى كيف يتم الاحتفاظ بالخدمات التى يوجد بها بعض وفورات الحجم economy of scale. فقد استمرت المدارس بصورة كبيرة فى شراء الخدمات من السلطة المحلية، بدلاً من شرائها من السوق، ولكنها أحدثت تغييرات مهمة فى أنماطها فى الإنفاق. وقد أخذت نماذج الشراء بالتغير ببطء، من خلال – مثلاً – شراء الخدمات من سلطة غير السلطة المحلية ومن القطاع الخاص. وبدأت فى الظهور منظمات ذات توجه خاص لبيع الخدمات إلى المدارس.

وكان تأثير الإدارة المحلية للمدارس هو نقل تحكم مالى حقيقى وإحداث نظام للإدارة المالية من أسفل لأعلى. وليس دور السلطة المحلية الآن هو دور الطرف الرئيسى، وإنما هو دور مورِّد الخدمات المساندة على أساس السوق. وتبدأ المدارس تدريجيًا فى التنوع أكثر مع اتخاذها قرارات فردية حول كيفية استخدام الموارد.

الموازنات المتحولة:

إن التحول إلى الموازنات المنقولة، مع إنشاء مراكز للتكلفة ووحدات تجارية داخلية شبه مستقلة، ينطوى على خروج عن تقليد البيروقراطية الهرمية. وهذا التغير شبيه بالانتقال من المنظمة الموحدة إلى المنظمة المتعددة الصور التى تطورت فى القطاع الخاص منذ العشرينيات من القرن العشرين. ويثير هذا التطور مشكلات مهمة خاصة بالتنسيق تعد ضرورية بصفة خاصة بالنسبة للخضوع للمحاسبة وللاستعداد للاستجابة، وهى مشكلات سيتم تناولها فى الفصل القادم. ويمكن الاختلاف الكبير بين نقل التمويل إلى المدارس والتجارب الأخرى فى نقل التحكم فى الدرجة الأعلى من الحرية بالنسبة للمدارس والقدرة على تحويل الأموال الفائضة من عام إلى آخر. ففى حالة مبادرة الإدارة المالية فى المملكة المتحدة، كان الغرض فرض تحكم أكبر، لكن المدارس منحت فعلاً حقوق ملكية أكبر فى أموالها. وكان تأثير مسك الموازنة المنقولة فى الخدمة الصحية الوطنية محدوداً؛ وكما وجد أونز وجلنرستر Owens and Glennerster (١٩٩٠): «لذلك فإن طبيعة مسك الموازنة اكتسبت صفة عشوائية للغاية ولها خصوصيتها الغريبة فى الهياكل الحالية، القديمة منها والجديدة، مما يعنى أن مديرين كثيرين يعملون ضمن غطاء من الجهل».

ومن المحتمل أن تحدث تلك القيود دائماً، حين يجرى نقل التحكم داخل أطر المنظمات التى ماتزال هرمية بشكل قوى.

وتتنوع تأثيرات الموازنات المتحولة بحسب نمط السلطة. فحيث يوجد انتقال للتحكم المالى داخل إطار للتحكم المركزى فالنتيجة سوف تختلف عن الحالات ذات الاستقلالية الأكبر. وكما يقول ملجروم Milgrom وروبرتس Roberts (١٩٨٨): «افتراضنا العام هو أن أى مركزية للسلطة سواء فى القطاع العام أو الخاص، تخلق احتمال التدخل، ومن ثم تؤدى إلى نشاطات لممارسة النفوذ باهظة التكلفة، وإلى تدخل مفرط من قبل السلطة المركزية. وتدعو الحاجة إلى موازنة التكاليف مقابل فوائد المركزية لتحديد المدى الفعال للسلطة وموقعها» (ص ٨٧).

والمقصود هو أن من المحتمل أن اللامركزية وحدها لن تكون قوية بما يكفى للتغلب على التحكم المركزى الكامن للمنظمات؛ وحيثما يستمر التحكم المركزى، فسوف يقضى المديرون جزءاً أكبر من وقتهم لمحاولة التأثير على ذوى السلطة مما سيقضونه فى سياق انتقال أكبر للتحكم. ومن المحتمل أيضاً أن هؤلاء المديرين سيحاولون التلاعب بعملية وضع الأهداف، حيث يكونون خاضعين للمحاسبة على أساس يتعلق بالأداء. وتكون رؤية الفارق

أسهل ما تكون إذا تناولنا حالات الخدمة المدنية والخدمة الصحية الوطنية فى بريطانيا، مقارنة بالإدارة المحلية للمدارس. ففى حالة التعليم كانت القوة فى صف المدارس، مما أوجد بفعالية سوقًا داخلية تقوم فيها السلطة المحلية بدور مورد الخدمات. وفى حالة الخدمة الصحية الوطنية كانت محاولة التحكم محدودة، وكان الهدف ببساطة هو توفير معلومات أفضل للمديرين والمهنيين المحليين. وفى الخدمة المدنية كانت العملية المتضمنة فى مبادرة الإدارة المالية هى بوضوح عملية انتقال إلى اللامركزية داخل إطار تحكم مركزى؛ وكانت النتيجة هى أن المديرين المحليين كانوا لايزالون يتوجهون نحو المسؤولين الكبار ذوى السلطة المنظمة وليس باتجاه الخارج نحو مستخدم الخدمات.

الوكالات والاتحادات والشركات:

تعمل البلدان بدرجات مختلفة من الفصل بين وضع السياسات وتنفيذها، ولكن حكومات عديدة تتجه نحو تمييز أكبر بين المهمتين على مدى العقد الأخير. وكان تطور الوكالات هو حجر الأساس للمدخل المتغير نحو إدارة الحكومة المركزية فى نيوزيلندا. وجرت فى السويد تحركات لزيادة استقلال الوكالات، التى تعد النمط التقليدى لتشغيل الجوانب الإدارية للحكومة المركزية. وحدثت تغيرات وفق خطوط مشابهة فى بلدان أوروبية عديدة، كالدانمارك وهولندا.

فلقد قامت الدانمارك بتشغيل تجربة "الوكالات الحرة". أما فى هولندا: «فتعد الوكالات أجزاء من الخدمة المدنية أكثر استقلالاً، وتعتبر مناسبة بصورة مثالية للتأكد من تحول التأكيد من السلطة ذات التوجه نحو الموارد إلى إمكانية المحاسبة ذات التوجه نحو الأداء. وتملك الوكالات قوى ومسؤوليات إدارية أكبر من إدارات الخدمة المدنية العادية - ومثال ذلك تسهيلات أوسع للتعامل مع الموازنة، وقد يترافق ذلك مع محاسبة الاستحقاق، وإمساك الدفاتر التجارية (منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، ١٩٩٢، ص ٦٣).

وفى بريطانيا يعد تطور الوكالات المستقلة رئيسيًا فى إصلاح الخدمة المدنية، وكان - بصورة أو بأخرى - يميز إعادة التنظيم فى خدمات الصحة والتعليم، وخدمات أخرى كجمع النفايات.

وهناك نسبة كبيرة من الحكومة المركزية منظمة الآن على أساس الوكالة. ففى الخدمة الصحية الوطنية يتم إنشاء الغالبية الكبرى من الهيئات المسؤولة عن تقديم الخدمة على شكل اتحادات، مستقلة عن السلطة الصحية بالمنطقة، رغم أنها تظل ضمن الخدمة. وفى

التعليم منحت الكليات المتعددة الفنون (التى تتمتع بمنزلة الجامعات الآن) بل وكليات التعليم المستمر مكانة اعتبارية مستقلة، ويمكن أن تختار المدارس الخروج عن سلطة التعليم المحلية، وتتخذ منزلة مؤسسات تعتمد على الهبات ويتم تمويلها مباشرة من قبل الحكومة المركزية. ويعد استخدام هذه الآلية أقل انتشاراً داخل الحكومة المحلية، بالرغم من وجود استخدام ما للشركات الداخلية، وقامت عدة سلطات محلية بتحويل خدمات الإسكان والخدمات الاجتماعية إلى اتحادات أو شركات مستقلة. ويمكن النظر إلى إنشاء فصل رسمى للوكالات المسؤولة عن تقديم الخدمة على أنه تطور منطقى الانتقال التحكم المالى، رغم أنه يمكن الجمع بينهما بطبيعة الحال، مع تطور الانتقال الداخلى داخل الوكالات، والصيغ المستقلة الأخرى. ففى الخدمة الصحية الوطنية - مثلاً - استمرت مبادرة إدارة الموارد رغم أنها ذابت فى النظام الجديد القائم على الفصل بين المشترى والمورد، مع محاولات لنقل الموازنات إلى أطباء العيادات - مثلاً - داخل المستشفيات. ولدى العديد من الوكالات التنفيذية فى الحكومة المركزية برامج لنقل التحكم المالى.

اتحادات الخدمة الصحية:

يرى الكثيرون أن الاتحادات تحتل مكانة مركزية فى تطور السوق الداخلية فى الخدمة الصحية الوطنية؛ إذ يقول هام Ham (١٩٩٢) على سبيل المثال: «مطلوب من اتحادات الخدمة الصحية الوطنية أن تسمح للسلطات الصحية بأن تتخذ دوراً أكثر استقلالية كمشترية ... وحيث يحدث الانفصال الحقيقى فقط تكون السلطات الصحية قادرة على التركيز على تطوير مهمة الشراء وتعطى نفسها صفة "المدافعين عن الشعب" الذين وصفهم الوزراء" (ص ٨). وتوحى الآثار المحدودة للمبادرات المختلفة لتحويل التحكم المالى فى الحكومة إلى اللامركزية داخل الأطر التنظيمية القائمة أن هام Ham على صواب. ومن المرجح أن يسيطر المنتجون على المنظمات المتكاملة، بسبب كثرة عددهم، لاسيما فى منظمة حرفية عالية كالخدمة الصحية الوطنية. وهم سوف يتمتعون أيضًا بمزايا مهمة فى المعلومات، برغم أنه ليس واضحًا كيف أن الفصل بين المشترى والمورد، والتشغيل على أساس العقود ـ سيغيران ذلك. ومن أجل حدوث تغير جوهرى فى الطريقة التى تعمل بها النظم يجب أن تكون هناك تغيرات جوهرية فى الإطار التنظيمى والمؤسساتى. وكما هو الحال مع جوانب أخرى عديدة للتغير فى القطاع العام، فإن المعلومات المتاحة للمشترين غالبًا ما تكون فى التطبيق العملى محدودة جداً بما لا يسمح لهم بالقيام بالتحكم الضرورى. ومن المؤكد أن هذه هى الحال فى الخدمة الصحية الوطنية.

واتحادات الخدمة الصحية الوطنية هى المستشفيات ووحدات الخدمة الصحية الأخرى، كمتعهدى الصحة للمجموعات الذين ثبتوا أنفسهم وأصبحت لهم مجالس إدارة خاصة بهم وإدارتهم المستقلة. ورغم أنهم ليسوا كيانات قانونية مستقلة، يستمتعون بحرية عملية كبيرة. فقد أعطوا درجة كبيرة من الاستقلالية فى تحديد الرواتب ومستويات التوظيف وجوانب أخرى من إدارة الموارد. وكما أكدت بحماس نصيحة الحكومة حول تلك الاتحادات: تملك الاتحادات القدرة على اتخاذ قراراتها - صحيحة كانت أم خطأ - دون أن تخضع للإجراءات أو العمليات البيروقراطية أو الضغط من جهات إدارية أعلى.

ومن الواضح أن نظامًا كهذا يحمل معه مخاطر انعدام القدرة على المحاسبة. فهل تترك الاتحادات وشأنها إذا ما أخطأت؟ إنه ليس من المستغرب أن التطبيق جاء مختلفًا عن النظرية.

وتتمتع الاتحادات باستقلالية كبيرة، ولديها الحرية فى: اكتساب الأصول والتصرف فيها، وتوجيه طلبات لإنفاق رأس المال مباشرة إلى الإدارة المركزية وليس من خلال السلطة الصحية، وجمع رأس المال، وتحديد هياكلها التنظيمية والوظيفية بصورة مستقلة، واتخاذ قراراتها الخاصة حول الرواتب والشروط. وقد أبدت الاتحادات استعداد الاستخدام هذه السلطات لاسيما بالطريقة التى اتبعتها فى إدارة الموظفين - ومثال ذلك هياكل الدفع المتبعة، وإن كان ذلك لدرجة محدودة فقط. وهى أيضًا نشيطة فى تسويق الخدمات التى توفرها لاسيما للأطباء العامين ذوى الاعتمادات المالية. وتختلف الاتحادات عن الوحدات الصحية التقليدية فى امتلاكها لحقوق ملكية قوية، فيمكنها أن تمتلك الأراضى والأبنية والممتلكات الأخرى، وهى حرة فى أن تبيع الأصول فى إطار حدود معينة. وحقوق الملكية محدودة فى أن الشركة الائتمانية لا يمكنها أن تختار تصفية أصولها والتحول إلى ممارسة نشاط آخر، ولكنها توفر مجموعة مختلفة بشكل كبير من الحوافز للمديرين، مقارنة بتلك الحوافز السارية فى الوحدات الصحية التقليدية.

وتعمل اتحادات الخدمة الصحية الوطنية دون تمويل مباشر، ويتعين عليها أن تكسب كل دخلها من الخدمات التى توفرها. وهى يجب أن تمول مصروفات رأس المال وكذلك المصروفات الإيرادية من الدخل، وأن تضع معدل العائد على الإنفاق على أساس نسبة ٦ فى المائة. وهى ليست ملزمة بالضرورة بأن تعادل الدخل مع النفقات كل سنة، وإنما أن تعدِّل بعام آخر، وأن ترحِّل الفائض المالى أو العجز المالى. ومن الحتمى أن تشغيل العقود الشاملة block contracts قد جعل وضع ميزانية الاتحادات بسيطًا نسبيًا؛ ولكن مع تغير

أنماط العقود وإبداء المشترين – خاصةً الأطباء العامين ذوى الاعتمادات المالية – استعداداً أكبر للتغيير، فإنه ينبغى عليها أن تتحول إلى أساس تجارى أكثر أصالة. ولن يؤثر التغير فى صيغة العقود فى درجة التحكم الاحتكارى التى يمكن أن تمارسها عملياً اتحادات عديدة، لاسيما فى المناطق الريفية.

المدارس العاملة بنظام المنَح:

إذا كان إنشاء الاتحادات هو الامتداد الطبيعى للفصل بين المشترى والمورد فى الخدمة الصحية الوطنية، فإن المدرسة القائمة على المنح هى التطور المنطقى للإدارة المحلية للمدارس. وتعنى حالة الاعتماد على المنح أن تصبح المدارس مستقلة عن السلطة التعليمية المحلية، وتمويلها مباشرة من قبل وزارة التربية. ومن الممكن تطبيق حالة الاعتماد على المنح بعد تصويت مؤيد لذلك من قبل الآباء والأمهات. ولقد ازداد عدد المدارس القائمة على المنح بسرعة أقل مما تمنته الحكومة البريطانية، ولكنها ملتزمة بابتعاد المدارس بالجملة عن سيطرة سلطة التعليم المحلية على مدى السنوات العشر القادمة. والمدارس التى تبنت حالة الاعتماد على المنح حتى الآن تُعامل على نحو مرضٍ، من حيث المصروفات الإدارية ومصروفات رأس المال، إذ تلقت سلسلة من منح الابتداء ومنح أخرى. ويقتطع المال اللازم لتمويل المدارس القائمة على المنح من ميزانيات السلطات التعليمية المحلية. فالأموال التى كانت السلطات المحلية تحتفظ بها لتمويل التكاليف الإدارية ولتوفير الخدمات المركزية أصبحت تخصص الآن للمدارس مباشرة.

وتملك المدارس القائمة على المنح حقوق ملكية قوية، باعتبارها قادرة على اكتساب الأملاك والتصرف فيها؛ وعلى الدخول فى عقود مع هيئة الموظفين والهيئات الأخرى. وكانت السلطة المحلية فى الماضى تحكم الملكية التى تعمل فيها المدرسة، ولكن المدرسة القائمة على المنح الآن يمكنها أن تستخدم مواردها لتحقيق الربح. ومدارس عديدة – على سبيل المثال – لديها مرافق للألعاب والهوايات، وهى مستعدة لاستخدامها للحصول على المال. وتبرم المدارس القائمة على المنح العقود من أجل الخدمات التى تحتاجها، ومثال ذلك الوجبات المدرسية أو خدمات الأجور والمرتبات، فتتعاقد غالبًا مع السلطة المحلية التى استقلت عنها. وهى يجب أن تجابه موضوع التدفق النقدى، ولكن الطريقة الإيجابية التى تتلقى بها الدفعات، وذلك بأن تتسلم الأموال قبل موعد دفعها بفترة جيدة، أتاحت لكثير من المدارس عقد صفقات تخدم مصلحتها.

ومن الصعب تحديد المدى الذى تعكس فيه أنماط الإنفاق للمدارس القائمة على المنح القدرة على اتخاذ قرارات مستقلة، أو توفر المزيد من الموارد. وهناك أمثلة عن مدارس قائمة على المنح أصبحت أكثر هرمية من حيث الطريقة التى تدار بها، مقارنة بنماذج الإدارة الأقرب إلى طريقة إدارة الكليات، ولكن - وكما يقول هالبن Halpin وزملاؤه (١٩٩٢) - لا يوجد ميل إلى تزكية أو تفضيل أحد الأساليب الإدارية على آخر. وهم يقولون بأن التغيرات الإدارية الحقيقية كانت نتيجة لتطور الإدارة المحلية للمدارس، وليس لتطور حالة الاعتماد على المنح المستقلة. ولقد أبدت المدارس القائمة على المنح رغبتها فى الاستقلال ليس فى المسائل المالية فحسب، بل أيضًا فى محاولاتها - فى بعض الحالات - لتغيير أساس القبول فيها لإدخال قدر أكبر من الانتقاء. وقد يتضاءل استقلال المدارس القائمة على المنح بتأثير وكالة تمويل المدارس Funding Agency for Schools. ويعتمد الكثير أيضًا على طبيعة صيغة التمويل الشائعة. ويقصد من وكالة التمويل أن تكون أقل نفوذًا مما كانت عليه السلطة التعليمية المحلية، ولكن إنشاء هيكل هرمى جديد يبين صعوبة إنشاء عمليات السوق.

التعليم المستمر:

أنشئت كليات التعليم المستمر بوصفها هيئات اعتبارية منذ أبريل ١٩٩٣، مثلما أنشئت المعاهد المتعددة الفنون - وهى الآن جامعات - فى عام ١٩٨٩. وهى سوف تعمل فى عالم من العقود، تكون فيه مجالس التدريب والمشروعات الأطراف الرئيسية ويقوم بتوفير التمويل لدورات معينة، وتتعاقد مع السلطة المحلية من أجل الحصول على مساندة معينة، كإدارة الأجور والرواتب، إذا اختارت الكليات ذلك. وتتضمن إدارة عالم التعليم المستمر العمل ضمن شبكة من المنظمات، تجد فيها السلطة المحلية دورًا تلعبه من خلال توفير المعلومات، واستمرار مسؤولياتها عن المدارس وخدمات الشباب. وهناك مجلس تمويل لتحديد مستويات التمويل، ولكن نفوذه محدود نسبيًا، بالمقارنة مع السلطة التى كانت السلطة المحلية تمارسها فى السابق. وتتمتع هيئات الإدارة والمديرون فى الكليات بسلطات قوية وحقوق ملكية راسخة. ولقد زاد التأكيد على الإدارة.

وانتقال الكليات إلى وضع مستقل يقلل السيطرة الهرمية للسلطة المحلية، ولكنه يزيد السيطرة الهرمية داخل الكليات. وكما يقول ريز Rees (١٩٩٢): «وبينما تنتقل المهام الإدارية من السلطة إلى الكليات، فالأعداد النسبية للهيئة المساندة وأهميتها سوف تزداد، مغيرة الميزان التقليدى للقوة بين الهيئة التعليمية والهيئة المساندة».

وبالإضافة إلى قيام الكليات بتوظيف المزيد من أعضاء الهيئة المساعدة الخاصة بها، وهو ما مالت المدارس إلى فعله أيضًا، فإن من المرجح أن تتعاقد الكليات من أجل توفير خدمات مع جهات غير السلطة المحلية، أو تشعر أن بوسعها توفير الخدمات مباشرة. وهناك عدد من الحالات التى تعاقدت فيها الكليات من أجل توفير خدمات الأجور والرواتب، وقد تقدمت السلطات المحلية بعرض لتقديم تلك الخدمات وخسرت. وإن التحول إلى المكانة الاعتبارية للكليات لا ينطوى على المقدار نفسه من التغير كما هو الأمر فى حالة المدارس. وتنطبق العوامل نفسها فهناك زيادة فى حقوق الملكية، وفى القدرة على العمل بصورة أكثر مرونة، ولكن كانت الكليات دائمًا مؤسسات كبيرة للغاية، وذات استقلالية أكبر بكثير، مثلاً فى توظيفها لعدد أكبر من أعضاء الهيئة المساندة فيها. ولاتزال الكليات بصفة عامة وإداراتها بصفة خاصة ترحب بالتغيير.

الشركات:

تستخدم صيغة الشركة بقوة فى تقديم الخدمات العامة فى بعض البلدان. ففى كندا – على سبيل المثال – يتم تقديم خدمات محلية عديدة من قبل الشركات فى بعض المدن. وفى ألمانيا تتخذ منظمات الأشغال العامة صيغة شبيهة بالشركات، وتقوم السلطة المحلية بتشغيل آليات تشبه الشركات من أجل تقديم خدمات كالكهرباء والتدفئة. أما فى أوربا الشرقية فيتم تقديم الكثير من الخدمات العامة من خلال منظمات تشبه الشركات. وتستخدم شركات من مختلف الأشكال بصورة متزايدة وبدرجات متفاوتة من الاستقلالية فى الخدمة العامة فى بريطانيا. وقد كان هناك دائمًا استخدام ما للشركات وبالأخص فى الحكومة المحلية فى توفير الخدمات التجارية أو شبه التجارية كالمسارح، ومن أجل مشروعات جديدة كما فى التنمية البيئية على سبيل المثال. وهناك فى بعض الحالات مشروعات مشتركة مع القطاع الخاص كما فى الإسكان وتنمية وسط المدينة على سبيل المثال. وتعد الشركات أيضًا وسيلة لتطوير الخدمات المبتكرة. بل وكانت بعض السلطات المحلية فى الثمانينيات من القرن العشرين تستخدم الشركات أيضًا كوسيلة لتجنب الضوابط المالية.

ويعد الاستخدام الأكثر شمولية لآلية الشركة جزءًا واضحًا لتطور المدخل القائم على السوق فى إدارة الخدمة العامة. وقد تطلب التشريع أن يتم تشغيل النقل العام من خلال شركات منفصلة. وقامت السلطات المحلية بتكوين شركات تنفيذًا لمبادرة تحدى المدن

City Challenge Initiative ومجالس التدريب والمشروعات التى أنشئت كوكالات رئيسية لضمان تطور نموذج للتدريب أكثر فعالية تتخذ شكل الشركات. ولقد تطلب قانون حماية البيئة لعام ١٩٩٠ تغيرات رئيسية فى الطريقة التى كان يدار بها جمع النفايات، بحيث يتم الفصل بين توفير الخدمة المباشر وتنظيمها وشرائها. ويتطلب هذا المدخل خليطًا من الفصل الداخلى والمناقصات التنافسية، رغم أن النتيجة النهائية – على المدى الطويل – قد تكون زيادة تطور المشروعات التعاونية مع القطاع الخاص. ويُطلب من السلطة المحلية جعل العناصر التشغيلية لمهمة جمع النفايات فى منظمة منفصلة على شكل شركة. وسوف تملك الشركة أصولاً تنتقل إليها من السلطة المحلية، كما ستضم موظفين. وسيطلب من شركة جمع النفايات أن تحصل على عمل بالدخول فى مناقصات تنافسية. وسوف تكون قدرة شركة جمع النفايات التابعة للسلطة المحلية على جمع رأس المال محدودة، وليس من الواضح على المدى البعيد ما إذا كانت الضرورات التجارية سوف تجبر الشركات على أن تصبح مستقلة تمامًا عن السلطة المحلية.

ولم يتطور استخدام صيغة الشركة كجزء من إدارة الخدمات العامة إلا قليلاً، ولكنه يعد مهمًا فى الدلالة على الطريقة التى تتآكل بها الحدود الفاصلة بين مجال القطاع العام ومجال القطاع الخاص. وتقوم بعض السلطات المحلية، القلقة حول قدرة خدمتها المباشرة ومنظمات العمل المباشرة لديها على الصمود فى وجه المنافسة، بتقصى الصيغ المختلفة للشركات، التى قد تكون لها صفة "أخلاقية". وقد تشتمل هذه المداخل على ملكية الموظفين، التى تم العمل بها بالفعل فى مجال النقل العام، أو تشغيل اتحادات وسيطة. وتحافظ السلطة الحكومية عادة على بعض النفوذ المتبقى. وتتم مناقشة قضايا مشابهة فى بلدان أخرى، لاسيما فى أوربا الشرقية. وعندما تكون الشركات ضمن الخدمة العامة، فإنها تتمتع بسيطرة أقوى على الأملاك التى تستخدمها، مما تتمتع به الإدارات الهرمية التقليدية. ويتمتع المديرون أيضًا باستقلالية أكبر مما هو تقليدى، وحق أكبر فى الدخل المتبقى. ولا يوجد تفسير واضح للسبب الذى من أجله اختارت الحكومة استخدام صيغة الشركة فى بعض الحالات دون غيرها، ولكن يتوقع أن يتزايد استخدامها.

الوكالات التنفيذية:

مثلما كانت حالة القيام على المنح بالنسبة للإدارة المحلية للمدارس وحالة الاتحادات بالنسبة لمبادرة إدارة الموارد فى الخدمة الصحية الوطنية، فكذلك يمكن رؤية الانتقال إلى

الوكالات التنفيذية فى الحكومة المركزية للمملكة المتحدة على أنها تحقيق لمبادرة الإدارة المالية. وكان تقرير إبس Ibbs Report لعام ١٩٨٨هوالذى اقترح إنشاء الوكالات التنفيذية والذى ركز على توجه سياسة المستوى الأعلى للخدمة المدنية، واستخدام المدخل نفسه فى تنظيم الحكومة، وصعوبة اللامركزية الحقيقية هى فى اتخاذ القرار وإدارة الموارد. واقترح التقرير وجوب فصل الجوانب التشغيلية لعمل وزارات الحكومة المركزية عن عملية الاستشارة السياسية، وأن تتركز فى وكالات منفصلة يترأسها مديرون تنفيذيون عامون يتمتعون باستقلالية حقيقية فى الطريقة التى يديرون بها. وعلى المديرين العامين للوكالات أن يعملوا على تحقيق الأهداف، والمفترض أن يوضع المدخل العام الذى ينبغى تبنيه فى إطار اتفاقية بين الوكالة والوزير الذى يرأس الوزارة، تكون عمليًا بمنزلة عقد. وسوف تغطى الأهداف الموضوعة الأداء المالى والكفاءة وجودة الخدمة. وسوف تتنوع الاتفاقيات والأهداف الهيكلية فى صيغتها، وفقًا لطبيعة المنظمة المعنية، مثلاً فى الدرجة التى توضع بها الأهداف الكميّة.

وقد تم العمل بالتوصية بسرعة وازداد عدد الوكالات بسرعة، حتى أصبحت الآن تغطى غالبية أنشطة الخدمة المدنية فى بريطانيا. هذا، ويختلف حجم الوكالات اختلافًا كبيرًا، من وكالة الإعانات Benefits Agency التى توظف ما يزيد عن (٧٠,٠٠٠) موظف، إلى وكالات من قبيل مركز الملكة إليزابيث الثانية للمؤتمرات، التى توظف عدداً قليلاً من الموظفين نسبيًا. وإذا كان إنشاء الوكالات سريعًا نسبيًا، على الأقل من حيث السرعة التى تتحرك بها الحكومة عادة، فإن التغير الجوهرى فى الإدارة كان أبطأ بكثير. ولقد كانت الخزانة العامة بطيئة فى تقليل درجة التحكم المركزى والتماثل المطلوب فى قضايا التمويل والتوظيف. وتميل الوزارات إلى الحفاظ على التحكم فى وكالاتها؛ وهى غير راغبة فى منح المديرين العموميين الاستقلالية اللازمة لإحداث تغيرات أصيلة. وكان الوزراء غير راغبين فى السماح للمديرين العموميين فى الوكالات التى تقدم خدمات ذات حساسية سياسية بالتصرف على نحو مستقل. ولقد تم تعيين معظم المديرين العموميين للوكالات من داخل الخدمة المدنية ولم يظهروا أكثر من استعداد محدود لمواجهة الاتجاهات التقليدية، على الرغم من تزايد عدد المعنيين من خارج الخدمة المدنية. ولقد كان المديرون العامون الذين عينوا من خارج الخدمة المدنية أكثر انتقاداً لنقص الحرية الحقيقية من أولئك الذين عملوا سابقًا فى الخدمة المدنية. وكان هناك افتراض بأنه يجب على الوكالة ومديرها العام تبرير التغييرات، بدلاً من أن تكون لديهما الحرية لتبنى الاتجاهات التى يعتقدون بأنها ضرورية.

ولاتزال الضوابط التى تطبق ويحتاج مديرو الوكالات إلى اقتطاع جزء كبير من وقتهم للتأثير فى الوزارة التى يعملون ضمنها، ولقد أظهرت الحكومة المركزية نفسها غير مستعدة للسماح للوكالات بأن تعمل ككيانات تجارية مستقلة حقًا.

ولقد كان التغير أكثر سرعة فى الحالات التى تتمتع الوكالات فيها بصفة الصندوق التجارى، والتى تكتسب الدخل فى ظلها على أساس تجارى، لا أن يتم تمويلها طبقًا لإجراءات التصويت العادية فى الخدمة المدنية. والقضيتان الأساسيتان هما ما إذا كان لدى الوكالة حرية من الالتزام بالعمل على الأساس السنوى، أى التأكد من تطابق دخلها مع إنفاقها كل عام، وما إذا كانت تعمل على أساس التكلفة الجارية الإجمالية أو التكلفة الجارية الصافية، أى ما إذا كان يجب عليها أن تعمل فى إطار حد نقدى محدد فى بداية العام، أو بوسعها توليد الدخل. وتعمل الوكالة العادية، كالخدمة المدنية التقليدية، على أساس التكلفة الجارية الإجمالية، بمقدار سنوى من الإنفاق. ولم يمنح سوى عدد قليل فقط من الوكالات – وهى عادة الوكالات الأكثر بعداً عن السياسة، كمكتب صاحبة الجلالة للأدوات القرطاسية – تحرراً من الضوابط التقليدية، بحيث إن العملية الهدف تتطابق مع حرية مماثلة فى التحكم بالموارد. وتخضع الوكالات الأساسية كوكالة الإعانات لقدر من التحكم أقوى بكثير. ولا يتم دائمًا تغيير الترتيبات الإدارية لتمثل العلاقة شبه التعاقدية بين الوزير ورئيس الوكالة. والتغير التنظيمى الشكلى لم يرافقه تغير أعمق فى طبيعة الخدمة كمؤسسة. بل إن الخدمة المدنية لم تقلد استخدام الحسابات التجارية الكاملة، كتلك المستخدمة فى منظمات الخدمة المباشرة فى الحكومة المحلية، أو الحريات الممنوحة للمدارس.

ولقد قلل من تأثير إنشاء الوكالات كونها لا تتمتع سوى باستقلالية محدودة فى القانون. وكما يبين هود وجونز Hood and Jones أن الوكالات تظهر بصورة سلبية لدى مقارنتها المنهج الذى تم تبنيه فى نيوزيلندا، حيث الوكالات هى صاحب العمل، ورؤساء الوكالات مسؤولون عن أهداف معينة بالنسبة للمُخْرَج مع احتفاظ الوزراء بمسؤوليتهم عن النتائج. ويتم تحديد أهداف الأداء لرؤساء الوكالات فى نيوزيلندا فى عقود ذات صفة قانونية. ويتم أيضًا جعل الوكالات مستقلة عن إدارات وضع السياسات، وكما يبين بالوت Pallot (١٩٩١) هناك اهتمام مفصل بالنظام المالى الضرورى للوكالات ليكون لديها مزيج مناسب من الحرية والحافز للوفاء بالتزاماتها. لقد أولت نيوزيلندا اهتمامًا كبيرًا بقضايا من قبيل الأساس السنوى ورسوم رأس المال والدفع على أساس تكاليف السوق. ولقد

استشهد تقرير إبس بالنموذج السويدى للفصل بين الوكالات المسؤولة عن تقديم الخدمات وعن صنع السياسات بوصفه سابقة فى تطور وكالات الخطوات التالية Next Steps Agen-cies، ولكن كما يقول هاردن Harden لا تطبق القيود القانونية نفسها على التدخل الوزارى فى تشغيل الوكالات فى بريطانيا. فقد اختارت الحكومة ألا تمنح وكالاتها مكانة مستقلة، ومن ثم فهى لاتزال خاضعة للممارسة المباشرة للسلطة الوزارية. وبالمقارنة ببلدان أخرى، يمكن رؤية أن حرية الوكالات ووضوح النظام الذى تعمل ضمنه محدودان، كما هو الحال بالتأكيد عند المقارنة ببعض الحقول الأخرى فى تنظيم الحكومة البريطانية.

وتوحى تجربة الوكالات حتى الآن أن نجاحها نجاح مقيد إلى حد كبير، ولكنها لم تقم بعد بتحدٍ جوهرى لروح الخدمة المدنية. ويشعر رؤساء الوكالات بصفة عامة أنهم تمكنوا من إحداث تغييرات فى الطريقة التى تدار بها الخدمات التى هم مسؤولون عنها. وهناك اختلاف أقل بكثير فى مكانة الوكالة ذاتها داخل الخدمة، بالمقارنة بالموقف التقليدى. ولقد أكد السير روبن بتلر Sir Robin Butler – مدير الخدمة المدنية البريطانية فى منتصف التسعينيات من القرن العشرين – على الحاجة إلى الحفاظ على صبغة موحدة للخدمة، ولكن لا يمكن أن يكون هناك سوى القليل من الشك فى أن هذا التوكيد يتعارض مع تأمين الحاجات التشغيلية للوكالات المختلفة، كما كان واضحاً فى الصدامات بين بعض المديرين التنفيذيين العامين للوكالات ذات التوجه الأكثر استقلالاً وإداراتهم الأم أو الحكومة بصفة أكثر عمومية. ومن المرجح أن التأكيد على الصبغة الموحدة للخدمة يعنى التأكيد على الأنماط الهرمية للمنظمة بدلاً من أنماط السوق، ووضع قيود على الاختلاف المحلى.

وتبين الدراسات المبكرة لإدخال الوكالات أنه كان لها تأثير داخلى محدود. ولقد وجد كومون وآخرون Common et al. فى دراسة لهم اشتملت على خمس وكالات أن "التغير يحدث على كل مستويات المنظمات التى درسناها، ولكن الشعور به يبدو فى أقل درجاته عند أولئك الذين هم فى أسفل التسلسل الهرمى" ص (٧٥). وتقول ميلون Mellon (١٩٩٣أ) إن الحقيقة القاضية بأن المدير العام مسؤول عن تحقيق الأهداف تؤدى إلى المركزية فى تنظيم الوكالات – وهى خاصية يعززها تصرف الوزراء والمستويات العليا فى الإدارات. ويستنتج كومون وزملاؤه أن التأكيد تركز على تشكيل الوكالات بدلاً من جعلها تعمل بشكل مختلف عن الخدمة المدنية التقليدية. وربما كان هذا شيئًا متوقعًا فى المراحل المبكرة من التحرك نحو مدخل جديد جذريًا، وهناك تباين ملحوظ بين السرعة التى تطورت بها هذه مع سرعة العديد من التغيرات السابقة.

والشيء الأكثر جوهرية هو النقد الذى ساقته ميلون Mellon من أن الوكالات لم تكن ضرورية بالنسبة لكثير من التغييرات. وهى تستنتج أن تفويضات المسؤولية كانت قليلة، وأن وضع الوكالة ليس كافيًا وحده لإحداث تغيير رئيسى. وهى تقول إن وضع الوكالة التنفيذية " ... لم يكن حقًا محاولة هيكلية لإدخال نموذج السوق أو النموذج التنافسى إلى القطاع العام". وتقول ميلون (١٩٩٣ب) فى موضع آخر: «والنقطة الرئيسية حول مبادرة الوكالة هى أنها تسعى إلى جعل الخدمة المدنية لامركزية، وإبعاد السلطة عن المركز، وتفويض مقدمى الخدمة بصورة أكثر وضوحًا. أما ما لا تفعله المبادرة - إلا فى الهامش - فهو زيادة مستوى المنافسة التى تواجهها الوكالة. وهى بالتأكيد ليست مسالة تنافس أو تسابق أوخصخصة. ولكن حديث الوكالات لا يقتصر على تقديم خدمة محسنة إلى الزبائن - وهو هدف جدير بالثناء تمامًا - ولكنه أيضًا مشوش بأفكار عن الأعداء الخارجيين وهزيمة المنافسة. وهذا التناقض بين البلاغة الخطابية والواقع مربك ومثبط لمعنويات مقدمى الخدمة الذين لا يكتشفون سوى من الاختلاف الحقيقى بين المهمات التى يقومون بها الآن، وتلك التى كانوا يقومون بها قبل إنشاء الوكالة، إن اكتشفوا أى اختلاف على الإطلاق، باستثناء التركيز الأكبر على الأهداف» (ص ١٨).

وليست هذه الانتقادات مجرد انتقادات أكاديمية لا داعى لها. فقد وجدت وحدة الكفاءة Unit Efficiency فى مراجعة للتقدم فى تطور الوكالات فى عام ١٩٩١ أنه: فى عدد من الحالات لم تترافق المسؤولية الشخصية وإمكانية المحاسبة الواضحتان فى العلاقة المباشرة بين الوزير والمدير العام - مع ترتيبات إدارية، يتم بموجبها توزيع المسؤولية مع إمكانية اشتراك عدد من الأجزاء المختلفة للوزارة - على مستويات مختلفة - فى الإشراف التفصيلى على الوكالة. وتوصل تقرير تروزا Trosa Repert مؤخرًا إلى استنتاجات مشابهة.

وليس هذا مستغربًا فى ضوء الرأى القائل إن الحكومة أضافت اختبار السوق إلى خلطة السوق فى الخدمة المدنية، برغم أن بعض المديرين التنفيذيين العامين اعتبروا أن هذا - بالطريقة التى فرض بها - يتناقض مع مفهوم استقلال إدارة المدير التنفيذى العام.

وكان لتطور الوكالات التنفيذية فى الحكومة المركزية - إلى الآن - تأثير محدود؛ لأنه لم يصاحبه تغيرات مهمة فى النظام المالى الذى يسرى داخل الخدمة المدينة. ولاتزال الخدمة خاضعة للإطار المؤسساتى الذى يفترض تحكما مركزيًا وتماثلاً ومفاهيم تقليدية عن التحكم المالى. وهذا يتعارض بوضوح مع الموقف فى المدارس والجامعات على سبيل

المثال. ومن غير المحتمل أن التغيير التنظيمى وحده سوف يكون كافيًا لإحداث تغيير حقيقى فى الطريقة التى تعمل بها الخدمة. ولاتزال عملية التغيير فى مراحلها الأولى، ويؤكد الكثيرون من أصحاب العلاقة أن تطورات مهمة قد حدثت بالفعل، ولكن تجربة الوكالات الأخرى والبلدان الأخرى توحى أن المداخل التقليدية سوف تميل إلى إعادة تأكيد نفسها ما لم يكن هناك اهتمام بالقضايا المؤسساتية الجوهرية.

الخلاصة:

إن مراجعة تطور الإدارة المستقلة داخل الخدمة العامة أوحت باستنتاجين عامين. الأول أنه لا يكفى نقل الموازنات دون سيطرة حقيقية على الموارد، تستند إلى وضع حقوق ملكية فعالة على المستوى المحلى، إذا كان الغرض هو الانتقال من صيغ التشغيل الهرمية إلى صيغ السوق. وتتمتع المدارس والمستشفيات التى اتخذت صفة اتحادات باستقلال حقيقى عن سلطاتها الأم، قائم على التحكم بالموارد التى تستخدمها. وليس التأكيد على التفويض بالتحكم المالى نزولاً بقدر ما هو على إنشاء استقلال تشغيلى للمنظمات المشتركة فى تقديم الخدمة. والتركيز هو على استقلال مركز تقديم الخدمة أولاً ثم على السيطرة ثانيًا، وهو ما تظهره بوضوح الترتيبات الفضفاضة نسبيًا لتدقيق حسابات المدارس القائمة على المنح. ويُنظر إلى المستويات الأعلى للمنظمات على أنها تشترى المخرجات لا على أنها تتحكم فى عمل الوكالة التى تقوم بتوفير الخدمة. وهذا المدخل كما سنبين عند تناول المحاسبة فى نظام قائم على السوق يثير قضايا سياسية كبرى، ولكن من المؤكد أن له مفعولاً فى تأكيد الاستقلال الإدارى. وقد أبدت الحكومة المركزية استعداداً أقل لتطبيق هذا المدخل الصاعد من أسفل إلى أعلى فى تطوير الإدارة المسؤولة. وقد قدمت الخدمة المدنية لإنشاء وكالات مستقلة رسميًا أكثر مما قدمته لتغيير القواعد التى تعمل تلك الوكالات فى إطارها. والتحول إلى المدارس - والذى كان بالتأكيد جذريًا إلى حد لا يقل عن أى تغير آخر - قد جرى دون حدوث تغيير كبير فى هيكل الخدمة التعليمية. وتوحى صور النجاح وعدمه التى حققها نقل الموازنات أن تغيير العملية يجب أن يسبق التغيير فى الهيكل، وأن هذا الأخير لن يكون وحده ذا تأثير قوى.

ولقد برر أحد كبار موظفى الخدمة المدنية البطء فى معدل سرعة التغيير فى الخدمة المدنية فى بريطانيا، بقوله: «... لايزال أمامنا طريق طويل فى سبيل منح حرية وصلاحية فى التصرف أكبر للإدارات المفردة، ثم للمديرين التنفيذيين الأفراد داخل الإدارات. ونحن

نعمل على هذا ونبذل فيه جهداً شاقاً. ولكنه سوف يستغرق وقتاً، تماماً مثلما يستغرق إنشاء النظم الأصلية لمبادرة الإدارة المالية وقتاً ثم تأتى الموازنات المنقولة. ولكن هناك حد فى نهاية المطاف. وهو حد يختلف عن الحد الذى سوف تجده فى القطاع الخاص، حين يمكنك ببساطة الاعتماد على قياس الربح لتحديد ما هو مقبول وما هو غير مقبول بالنسبة للمنظمة ككل» (هنسى Hennessy ١٩٨٩، ص٦١٥). وتبين التجربة أن إحداث التغيير فى الخدمة المدنية أصعب من إحداثه فى أماكن أخرى من القطاع العام، وهذا ينسجم مع الحجة التقليدية حول قوة الموظفين المدنيين فى تجنب التغيير. ولقد حاولت الخدمة المدنية إحداث التغييرات، بتغيير نمط المنظمة، فى حين أن الذى يحتاج المواجهة هو القواعد الأساسية للعبة، إذا أريد إحداث تغيير حقيقى فى السلوك.

ولا ينبغى التقليل من تأثير التغيرات التى جرت، حتى ولو كانت فى بعض الأحيان أقل مما كان منوياً. ويعد تحدى الأشكال التقليدية للتشغيل جوهرياً فى أساسه. ولو تمكن تطوير الوكالات المستقلة نسبياً، من ترسيخ نفسه فسوف تكون النتيجة هى توفير الخدمة العامة من خلال نمط تفاضلى للمنظمات بدلاً من التسلسلات الهرمية المتكاملة. وسوف يثير التوزع - بدوره - قضايا حول تكامل الخدمات العامة. ويمكن أن يكون من الصعب التنبؤ بتأثير التغييرات لاسيما إذا حدثت معاً؛ ويجرى الآن ظهور مداخل مختلفة. وينتقل تركيز التحليل إلى الشبكة الكلية للمنظمات بدلاً من المنظمة المركزية.

الجزء الثالث
تأثير السوق

٨ - المنظمة وإمكانية المحاسبة:

لقد تناولت حتى الآن آليات السوق المفردة والتسعير والعقود إلخ. التي يجرى إدخالها فى الإدارة الحكومية، ولكن تأثير التغيير يعتمد على تضافر التطورات التى تنطوى عليها تلك الأعمال. فأحد التغيرات ينزع إلى إحداث تغير آخر، ومثال ذلك أن المديرين الذين يعطون مسؤولية إدارة موازناتهم من الأرجح أن يتعاقدوا للحصول على خدمات. وقد كان نمط التغيير نقيض النزعة التزايدية، التى قيل إنها تلخص تطور السياسة الحكومية فى سنوات ما بعد الحرب. ولقد تم إدخال تغييرات رئيسية فى التنظيم الأساسى للخدمات العامة، تلاها صور من التكيف التدريجي مع الهياكل والنظم والعمليات. ولقد اضطر مديرو الخدمة العامة والسياسيون إلى تعلم كيفية جعل الإدارة العامة الجديدة تعمل من خلال التطبيق العملى. وينطوى التغيير عادة على خليط من صور الانفصال بين المشترى والمورد، ومن العقود ونقل التمويل والمنافسة. ويختلف النموذج الخاص من خدمة إلى أخرى فى التأكيد على إحدى الآليات أكثر من غيرها.

ويمكن تناول نمط التغير على مستويين: الخدمة العامة ككل وتنظيم الخدمات المفردة. وهناك تطورات مشتركة فى كل المستويات، ومثال ذلك فصل السياسة عن الإدارة، وانتشار الهيئات الحكومية المخصص كل منها لغرض واحد، التى تحل محل المنظمات التقليدية المنتخبة، ويرتبط بعضها ببعض من خلال العقود وعمليات السوق. ويزداد هيكل الخدمة العامة تنوعاً واختلافاً مع حلول شبكات المنظمات محل الهيئات المتعددة الأغراض. والتأثير الرئيسى للمدخل الجديد فى إدارة الخدمة العامة هو تقليل مدى وجود حدود واضحة لمنظمات الخدمة العامة، حيث إنها تتدخل بعضها مع بعض ومع منظمات القطاع الخاص لإيجاد نظم متكاملة تقريباً لتقديم الخدمة.

ويتوازى التغير فى هيكل الخدمة العامة مع التغير فى ثقافة منظمات الخدمة العامة، حيث تتحدى الاتجاهات والممارسات التجارية أخلاق الخدمة العامة التقليدية، مهما كانت درجة عدم الدقة فى تعريفها، مع التأكيد على النزعة الإدارية أكثر من النزعة الحرفية ومن السياسة. والعمليات التنظيمية خاضعة للتغير. ولقد أدى تطور مبادئ السوق إلى حدوث تغير فى الطريقة التى تعمل بها الإدارة المالية، فالنزعة الازديادية فى الموازنة أصبحت أقل قدرة على الصمود، حيث تموّل العديد من المنظمات على أساس الصيغ، أو تعمل من نقطة الصفر، وعليها أن تكسب الدخل فى مقابل الخدمة التى تقدمها. ولقد تغيرت العلاقات الصناعية والطريقة التى يعامل بها الموظفون، حيث بات من الصعب بدرجة أكبر الحفاظ

على الوضع المميز نسبياً الذى تمتع موظفو الدولة والنقابات العمالية فى الماضى، مثلاً من حيث أمن الوظيفة أو حقوق المساومة. ويفرض إدخال آليات السوق تحدياً عميقاً للصيغ التقليدية لإمكانية الحاسبة العلنية وللهيكل الدستورى للخدمة العامة. وسأسوق حجة أن الإدارة والأسواق – إلى حد ما – تحل محل الصيغ التقليدية للمنظمة السياسية وإمكانية المحاسبة، وتحدث تغييرات فى العلاقات بين السياسة والإدارة فى الخدمة العامة.

المنظمة:

الأساسان التوءمان لتحول منظمة الخدمات العامة هما انقسام المنظمات الكبيرة إلى وحدات أصغر، والانقسام بين العميل والمقاول أو المشترى والمورد. وتتصف الخدمة العامة الجديدة بشبكات من المنظمات بدلاً من التسلسلات الهرمية البيروقراطية المتكاملة، حيث تعمل المنظمات المستقلة أو الوحدات الداخلية شبه المستقلة بسيطرة منتقلة، وتوفر الخدمات على أساس تعاقدى. وهذا النمط فيه قدرة تزايد من التمايز إما بين المنظمات أو داخلها. ويأتى تنسيق الشبكة من خليط من التخطيط القائم على السلطة والتكيف المتبادل من خلال آليات السوق غير المخطط لها. وهناك ميل إلى الحفاظ على التخطيط على الأقل فى التخصيص المبدئى للموارد من المركز، مع إتاحة المجال للسوق بالعمل من أجل التكيف داخل الإطار الأساس، كما هو الحال – مثلاً – فى حالة الخدمة الصحية الوطنية والتعليم. والتخطيط المركزى محدود، ويركز على تخصيص التمويل طبقًا لمعايير بسيطة نسبياً، كعدد السكان أو أعداد التلاميذ، ويضع الإطار الإستراتيجى العام، مثل المنهج الدراسى الوطنى أو الإستراتيجية الصحية بمعناها الواسع. ويضع المركز القيود التى يجب أن يعمل مقدمو الخدمة فى إطارها، بدلاً من التحكم مباشرة ومراقبة الأداء على أساس الأهداف المعلنة. وهذا النمط أكثر ما يكون وضوحًا فى حالة النظام التعليمى، مع نمو سلطة وزير التربية، ومحاولته وضع إطار قوى من القيود، والاستقلال النسبى للمدرسة فى إدارة الموازنة التى يتم تحديدها خارجيًا، والخيار المتاح للآباء والأمهات مهما كان محدوداً. والنظام الذى يبرز هو نظام حرية التصرف المحدودة بشكل متبادل، والتى يجب أن يتكيف فيها كل طرف فى النظام مع الأطرف الأخرى. وبذلك يبرز النظام ويتم إنجازه كنتيجة طبيعية، بدلاً من أن يكون مخططًا أو مفروضاً.

ويعد النموذج الجديد للخدمة العامة مكونًا بصورة أساسية من ثلاثة عناصر المركز المتحد المسؤول عن الإستراتيجية ووضع السياسات؛ وجانب العميل من الخدمات،

والمسؤول عن وضع المقاييس ومراقبتها؛ ومورد الخدمة الذى يقدم الخدمات فعلاً. وينعكس هذا التمييز الثلاثى فى كل من الهيكل الداخلى للمنظمات العامة، وتقسيم العمل بينها. وتصبح المنظمات فى أقصى الحالات بمنزلة عملاء إستراتيجيين فحسب، يعملون كحلقات وصل بين المستخدم والمورد ويشترون الخدمات ضمن شبكات واسعة من المنظمات تضم موردى القطاعين العام والخاص. وتقوم منظمات التنمية المدنية ومجالس التدريب والمشروعات بدور يغلب عليه طابع صلة الوصل، إذ لا توفر سوى خدمة قليلة ولا تقدم أية خدمة مباشرة. والمقترحات الجذرية تدعو إلى عزل الحكومة من عملية تقديم الخدمة، وخصخصة الوكالات، وجعل الحكومة مسؤولة عن تقرير ما ينبغى فعله، وشراؤه وتنظيم عملية تقديم الخدمة.

وتتنوع درجة المزاوجة داخل شبكات تقديم الخدمة، فبعضها مرتبط ارتباطًا وثيقًا، من خلال – مثلاً – العقود الرسمية أو اتفاقيات تقديم الخدمات، والبعض الآخر مجموعات من المنظمات أقل ارتباطًا إلى حد كبير. وتعد المزاوجة فى أوثق صورها حين تكون بين الوحدات داخل المنظمات، ومثال ذلك حين تكون بين المشترين والموردين فى خدمة الصحة الوطنية، حيث تعمل السلطة والتخطيط جنبًا إلى جنب مع الأسواق. وفى حالات أخرى تكون العلاقات أقل ترابطًا بكثير، ومثال ذلك ما بين الوكالات المختلفة التى تعمل فى مجال الرعاية الاجتماعية والتعليم. وتكون المزاوجة محكمة أيضًا بين المنظمات التى يكون بينها عقود رسمية وخدمات محددة بدقة، كما فى عقود الحكومة المحلية من أجل تقديم خدمات بيئية كجمع النفايات، وحيث يظل تأثير العلاقات الهرمية التقليدية قويًا كما فى حالة الخدمة المدنية، حيث هناك تهديد مستمر لاستقلالية الوكالات.

وتتنوع أيضًا طبيعة العلاقات داخل الشبكات، خاصة فى درجة الثقة الموجودة. فتطور الثقة يستغرق وقتًا، حيث إنه يعتمد على تطور الاطمئنان الذى ينجم عن التجربة السابقة، والالتزام بعلاقات مستقبلية. ويميل تطور العقود فى مراحله المبكرة إلى التقليل من الثقة، حيث تنقطع العلاقات القائمة، ولأن الشركاء فى التبادلات التجارية كثيرًا ما يكونون فيما بينهم غرباء. وتنزع النتيجة لأن تكون الاعتماد على القوى الرسمية. وتميل المراحل المبكرة لإدخال عمليات السوق إلى أن يسيطر عليها طابع تطور الصراع بين المنظمات فى الشبكات، مثلاً بين المشترى والمورد فى خدمة الصحة الوطنية أو بين العميل والمقاول فى التعاقد الخارجى للسلطة المحلية. كما يميل إدخال عمليات السوق إلى استبعاد الأنماط السابقة للتعاون: ففى حالة الرعاية الاجتماعية – مثلاً – نزع تطور الاقتصاد المختلط للرعاية إلى

التقليل من العلاقات السابقة الأقل رسمية التى كانت قائمة مع المنظمات التطوعية. وإدخال الأسواق خلق اختلافات أوضح فى المصالح وفى حوافز السعى وراء المصلحة.

وتتغير أنواع المنظمات الموجودة فى الخدمة العامة بسرعة، مع تكاثر الهيئات ذات الأغراض الخاصة والموردين الداخليين والمقاولين الخارجيين والشركات والاتحادات والوحدات ذات المنزلة الحرة داخل البيروقراطيات. والتميز المتزايد واضح داخل المنظمات كما هو واضح بينها؛ وذلك مع انفصال موردى الخدمة عن العملاء والجهة المركزية التى تصنع السياسات. ويمكن اعتبار التطور داخل المنظمات مماثلاً للتغير حدده تشاندلر Chandler (١٩٧٧) ووليامسون Williamson وآخرون فى تطور المشروعات الصناعية من الشكل U فى التنظيم إلى الشكل M. ففى الشكل الأول هناك تسلسل هرمى متكامل من السيطرة، مع تركز اتخاذ القرار فى المركز؛ وفى الشكل الأخير يمثل المركز شركة قابضة، تمارس سيطرة إستراتيجية وليست تنظيمية (جولد وكامبل Goold and Campbell ١٩٩١). وتتميز المنظمة الداخلية بشبكة من العلاقات، تماماً مثلما يتميز بها السياق عبر المنظمات. ويتحرك نموذج التكامل داخل المنظمة نحو صور مختلفة من أشباه العقود، والدليل على ذلك هو أن إنشاء العقود من أجل قسم واحد للمنظمة، مثل منظمات الخدمة المباشرة فى الحكومة المحلية، ينزع إلى إحداث ضغط على أقسام أخرى لكى تعمل وفق نفس أنواع الترتيبات، باعتبار أن الأقسام التى تعمل على أساس السوق تهتم بتأكيد أنها ليست ملزمة بتحمل التكاليف التى يفرضها ببساطة الآخرون غير الخاضعين لضغوط مماثلة. وهناك ميل فى المراحل الأولى للتغيير لأن تستبعد أنماط العلاقات الأكثر رسمية النماذج الأقل رسمية؛ ولا تظهر الأنماط غير الرسمية والأكثر تنوعاً إلا حين يتعلم الناس ما هو ممكن داخل أى إطار مؤسساتى معين.

وهناك ميل إلى أن يعيد شكل جديد للتسلسل الهرمى تأكيد ذاته داخل السوق، وذلك مع ظهور هيئات وسيطة تعمل كحلقات وصل بين الحكومة المركزية وبين العدد الكبير المتزايد من الوكالات المحلية التى توفر الخدمات بالفعل. وأوضح صورة لهذا موجودة فى خدمة التعليم مع إنشاء وكالات التمويل المختلفة، وفى خدمة الصحة الوطنية مع إنشاء مراكز الإدارة الصحية. والوكالات المختلفة التى تظهر لدمج أنشطة وحدات تقديم الخدمة الفردية كالمدارس – تشكل طبقة متوسطة من الحكومة، رغم أنها غير مسؤولة إلا تجاه الحكومة المركزية. وهذا التطور لما سمى بالهيئة القضائية الجديدة (ستيوارت Stewart ١٩٩٢) له معانٍ ضمنية بالنسبة لإمكانية للمحاسبة سيتم تناولها أدناه .

وأحد العوامل المحددة الحاسمة لتشغيل شبكات الخدمة العامة درجة الاحتكار التى تميز آليات السوق التى تم إنشاؤها. ففى بعض الحالات توجد كثرة من المشترين وكثرة من الموردين. وفى مجال التعليم تعمل المدارس والجامعات كمشترين فرديين لخدمات مساندة كصيانة المبانى، ويوجد عدد كبيرة من الموردين المحتملين. وفى حالات أخرى – كالخدمة الصحية الوطنية – هناك ميل إلى الاحتكار الثنائى، بوجود مشتر واحد ومورد واحد. وفيما بين ذلك تقع حالات يوجد فيها قلة من الموردين وكثرة من المشترين، ومثال ذلك التفتيش على المدارس، أو العكس كما فى الرعاية الاجتماعية.

شكل ٨–١

	موردون كثرة	موردون قلة
مشترون كثرة	السوق الحرة مثال: شراء المدرسة لخدمة صيانة المبانى	الاحتكار / احتكار القلة مثال: التفتيش على المدارس
مشترون قلّة	احتكار الشراء / احتكار القلة فى حالة الشراء مثال: الرعاية الاجتماعية	الاحتكار الثنائى / احتكار القلة مثال: الخدمة الصحية الوطنية فى المملكة المتحدة

ولهذه النماذج معانٍ ضمنية واضحة بالنسبة لعلاقات السلطة، ومثال ذلك تتمتع المدرسة بسلطة كبيرة فى مواجهة السلطة المحلية فى شراء الخدمات المادية المساندة، حين يكون بوسعها الذهاب إلى مكان آخر لشراء ما تحتاج إليه، وإدارة الخدمات الاجتماعية – بوصفها محتكرة للشراء – قادرة على إحداث تأثير جوهرى على موردى رعاية الإقامة، أو على المنظمات التطوعية .وقد تتغير طبيعة الأسواق داخل الشبكات، حيث تسعى الأطراف المختلفة إلى تحسين مواقفها. وقد يتحد المشترون معًا لكى يحصلوا على وفورات الحجم، أو ليزيدوا من تأثيرهم. وسوف يكون للمنظمات المفوِّضة الكبيرة فى خدمة الصحة الوطنية قدرة كبيرة على الشراء. ولقد اتحدت المدارس فى بريطانيا لتشكل اتحادات من أجل شراء الخدمات المساندة فى بعض الحالات؛ كما تظهر صيغ مختلفة للتعاون فى التعليم المستمر. وتتطور مداخل شراء متكاملة داخل المنظمات، مع تكامل أدوار العملاء.

ويتحد الموردون أيضًا لكى يزيدوا من قدرتهم على التأثير فى المشترى. ففى حالة خدمات الحكومة المحلية بالمملكة المتحدة، والخاضعة للمنافسة فى ظل قانون الحكومة المحلية لعام ١٩٨٨، هنـاك دليل على تواطؤ بين المقاولين. وفى مجال الرعاية الاجتماعية قام موردو القطاع الخاص لرعاية الإقامة بتشكيل المنظمات لتمثل مصالحهم لدى إدارة الخدمات الاجتماعية بصفتها مشتريًا. وسوف يتغير أيضًا نمط شبكات الخدمة العامة من خلال تشغيل عمليات السوق، ومثال ذلك حين ينمو المقاولين الناجحون ويتدهور المقاولون الأقل نجاحًا أو يختفون.

وتختلف الدرجة التى يدار عندها السوق بين خدمة وأخرى. وتعد خدمة الصحة الوطنية سوقًا تدار على نحو قوى؛ والحكومة البريطانية لم تبد استعدادًا فى تطبيق عمليات السوق. كما أن الوكالات العاملة فى إطار الخدمة المدنية خاضعة أيضًا لسيطرة هرمية قوية. وفى المقابل فى مجال التعليم هناك مقدار من إدارة السوق أقل بكثير؛ وتعمل المدارس والكليات بكثير من الاستقلالية. وفى مجال الرعاية الاجتماعية يتفاوت النمط، فبعض إدارات الخدمات الاجتماعية حريصة على استخدام سلطتها للتأثير فى طبيعة السوق وبعض الإدارات الأخرى أكثر استعدادًا لإتاحة المجال للنماذج بالظهور كما تريد. وتقوم بعض السلطات المحلية فى المناقصة التنافسية فى الحكومة المحلية بتشغيل عمليات عطاءات مفتوحة، فى حين تقوم سلطات أخرى بتشغيل إجراءات تقدِّم بالعروض أكثر انتقائية. وتستخدم الآليات غير الرسمية أيضًا للحد من تأثيرات السوق، ومثال ذلك جمع الأعمال فى العقود فى مجموعات تبعد مقدمى العطاءات الخارجيين. ولقد تطورت منظمات جديدة، مهمتها إدارة السوق، كوكالات التمويل ومجالس التدريب والمشروعات. وهناك ميل عام لأن تلعب الحكومة المركزية دورًا متزايدًا فى تنظيم نظام السوق الآخذ فى الظهور، مما يعنى زيادة فى سلطة الوزراء وإنشاء هيئات جديدة للتنظيم والتفتيش. ويعد حدوث هذه التطورات أكثر احتمالاً، كلما زادت صعوبة وضع مقاييس للخدمة فى صيغة موضوعية أو صيغة يمكن التقيد بها.

وتطوير مدخل قائم على الشبكة نحو توفير الخدمات العامة إنما يؤدى إلى زيادة إضفاء الطابع الرسمى على الإجراءات الإدارية وزيادة تعقيدها. وأيًا كانت أخطاء السلطة الهرمية فهى كأساس للتنظيم تتمتع بدرجة من البساطة يصعب تحقيقها فى النظم الشديدة التميز. والتواصل بين المنظمات أصعب من التواصل داخلها، ومن الصعب بدرجة أكبر إنشاء العلاقات غير الرسمية والحفاظ عليها. كما تقل سهولة تطوير تنويعات

فى نمط العمل، حيث إن العميل لا يمكنه بسهولة إصدار أوامره إلى المورد، ولكنه يجب أن يعمل من خلال إجراءات تنويع رسمية. ويمكن كتابة العقود تتضمن إجراءات التنوع، ولكن من المحتمل أن المقاولين سوف يكونون قادرين على الادعاء إذا كان التغير كبيراً. ويتطلب تشغيل العقود نظماً لطلب الأعمال وتقديم فواتير بها، ونظماً تفصيلية لتسجيل الأعمال، وإجراءات لإرساء العقود وإدارتها، وآليات للتحكيم. والعلاقات التى كانت تتم فى السابق على أساس غير رسمى نسبياً، بدأت تأخذ الطابع الرسمى على نحو متزايد فى عقود صريحة، واتفاقيات على مستوى الخدمة؛ ومثال ذلك تمويل المنظمات التطوعية، الذى يتحول من شكل المنح إلى شكل العقود.

ويعد إضفاء الطابع الرسمى شديد الانتشار داخل المنظمات التى تعمل على أساس السوق الداخلية بقدر انتشاره بين المنظمات فى شبكة ما، مع توافر إجراءات داخلية لطلب الأعمال وتقديم فواتير بها والتفتيش عليها وهلم جرا. والاتفاقيات التى تكون على مستوى الخدمة والتى تبين بالتفصيل الأساس الذى يجب على أساسه توفير الخدمات المساندة فى الحكومة المحلية داخل المنظمة يمكن أن يؤدى إلى التعقد فى العلاقات وإضفاء الطابع الرسمى عليها. ويتم أيضاً إضفاء الطابع الرسمى على تشغيل المنظمات من خلال عمليات تخطيط العمل ونظم قياس الأداء. ويتم بصورة متزايدة إنشاء نظم تأكيد الجودة، التى تشتمل على تفصيل للإجراءات التنظيمية. والوضوح الزائد فى الأدوار والمسؤوليات الذى ينجم عن التفرقة بين المشترى والمورد كثيراً ما يتوازى مع ازدياد فى البيروقراطية. ويلزم أن يتم إنشاء نظم رسمية للوساطة والحكم فى الاختلافات التى قد تنشأ بين جانبى المنظمة.

إن الإطار المؤسساتى الجديد للعقود والأسواق هو الذى يضغط على نمط العلاقات، مما يؤدى إلى زيادة إضفاء الطابع الرسمى. وتتواصل اللارسمية وتدوم، مثلما يجب أن تستمر فى أى نظام تنظيمى؛ ولكن كلما ازداد مدى التميز، يقل احتمال أن تتطور العلاقات غير الرسمية، لاسيما فى المستويات الدنيا للمنظمة حيث إنه من المحتمل أن يعمل الانقسام بين المشترى والمورد على نحو أكثر صراحة. وفى التطبيق العملى – على الأقل فى المراحل المبكرة من تشغيل النظم القائمة على السوق – تطرد الرسمية اللارسمية. فالشبكات غير الرسمية القائمة تنزع إلى التحطم تحت ضغوط العمل وفق مجموعة جديدة من القواعد. ولا يترك النظام الجديد سوى مساحة محدودة للغموض والتكيف غير الرسمى. والحاجة إلى تبرير استخدام الزمن على نحو أكثر دقة تترك مساحة أقل

للعلاقات غير الرسمية ولتبادل الإشاعات الذى يقول مارش March عنه إنه ذو قيمة كبيرة للمنظمات. وفى الوقت نفسه، تميل بعض النظم غير الرسمية إلى الظهور تتغلب على الصعوبات فى المجالات التى لا تعمل فيها عمليات السوق الجديدة على نحو جيد جداً: إذ توجد حالات - على سبيل المثال - تظهر فيها المساوية بين العملاء والمقاولين داخل السلطات المحلية، حين يكون العميل قد انفق ميزانياته تماماً وغطى المقاولون نفقاتهم. وتجرى عمليات مشابهة فى اتحادات المستشفيات.

وتعد نتيجة تطور عمليات السوق فى إدارة الخدمة العامة مزيداً من التمييز والتعقيد ومشكلات التنسيق. وعمليات التكامل سوف تستغرق وقتًا حتى تظهر، ومن المتوقع فى المراحل الأولى أن إضفاء الطابع الرسمى على التعاقد وآليات السوق سوف يسود. وهناك مكاسب إدارية واضحة فيما يتعلق بوضوح المسؤولية، والحافز إلى حد ما، وهو ما ينجم عن الموازنات المنقولة والمسؤوليات والأهداف الشخصية الأكثر وضوحًا. وتنشأ المشكلات الرئيسية من ضمان وجود تماسك فى النظام الجديد لمنظمات الخدمة العامة. والانتقال من نظام المنظمة إلى نظام تداخل المنظمات - إذا كان له أن يكون فعالاً - سوف يشتمل على تطوير المؤسسات المناسبة التى سوف تستغرق وقتًا حتى تتطور.

المركزية واللامركزية:

تخضع الخدمة العامة الجديدة لضغوط متضاربة من أجل المركزية واللامركزية. ومن الواضح أن انتقال التحكم المالى بحيث يقترب من نقطة التسليم يعطى استقلالية أكبر لمديرى الخدمة، ولكن الحاجة إلى التنسيق وتخصيص الموارد وإنشاء الأطر الإستراتيجية وحل النزاعات يمكن أن تؤدى أيضًا إلى مركزية متجددة. وتكون النتيجة تآكل نفوذ الطبقات المتوسطة للحكومة، وبشكل ملحوظ فى السلطة المحلية. والحاجة إلى التعويض وحل الخلافات بين المشترى والمورد وبين المورد والمستخدم تتطلب وجود هيئة أعلى من المنظمات الحالية وما تشتمل عليه من أفراد. وفى حالة المدارس - على سبيل المثال - فإن والد أحد الطلاب فى إحدى كليات التقنية بالمدينة أو فى مدرسة تقوم على نظام المنح، لا يمكنه إذا كان متأذياً سوى أن يلجأ إلى المحاكم أو إلى وزارة التربية بدلاً من السلطة المحلية كما كانت الحال فى السابق. وهناك زيادة ملحوظة فى درجة الطلب من المحاكم أن تحكم حول كفاية تقديم الخدمات العامة منذ ظهور مدخل إدارة الخدمة العامة القائم على السوق.

وتآكل الوسط واضح داخل منظمات الخدمة العامة، وكذلك فى العلاقات بين الحكومتين المحلية والمركزية، بسبب محاولة تقليل دور مديرى الوسط من جهة، وبسبب طبيعة الانقسامات والعقود بين المشترى والمورد من جهة أخرى. ويمكن حل الاختلافات بين المشترى والمورد فقط عند نقاط التلاقى فى المنظمة، وبينما يصبح التسلسل الهرمى الإدارى المتكامل أقل شيوعًا، تميل تلك النقاط بصورة متزايدة إلى أن تكون فى المستويات العليا. وعلى سبيل المثال من الشائع أن يصبح المديرون العامون فى السلطات المحلية منهمكين فى حل الاختلافات بين المشترين والموردين الداخليين. ويعكس تآكل الوسط الفرض بأن النظم القائمة على السوق وعلى الأداء تجعل الإدارة عن بعد ممكنة. وهناك دليل ما بأن النتيجة هى أن القضايا التى كان يتم حلها سابقًا على مستوى أقل تميل الآن إلى أن تصبح من شؤون كبار الموظفين. فلقد انشغل مديرو المدارس - مثلاً - وبصورة كبيرة فى قضايا حول إدارة عقود التنظيف وصيانة المواقع.

ويؤدى انتقال التحكم المالى بأولئك المسؤولين عن موازناتهم إلى أن يشككوا فى الحاجة إلى الخدمات المركزية وتكلفتها مثل خدمات الموظفين والقانون والتمويل. فالمديرون ذوو الموازنات المنقولة حريصون على السيطرة على تكاليفهم وخدماتهم، ويميلون إلى عدم الرضا بالقواعد المركزية حول الطريقة التى سوف يعملون بموجبها، ومثال ذلك تعيين الموظفين أو شراء الإمدادات. والمدارس التى خرجت عن النظام والكليات المستقلة حديثًا على سبيل المثال اختارت أن توفر الخدمات لنفسها أو تبرم عقودها الخاصة. ومن الحتمى أن توضع الخدمات الرئيسية تحت الضغط فى النظم التجارية؛ لأن النظرة إليها هى أنها تفرض تكاليف وتجعل من الصعب التنافس وتحقيق الأهداف. وقد تكون النتيجة هى الازدواجية، ولكن المديرين المحليين كثيرًا ما يشعرون أنها ثمن يستحق الدفع إذا حصلوا على الخدمة التى يريدونها.

واللامركزية نفسها يمكنها أن تخلق الحاجة إلى مركزية أكبر، لاسيما فيما يتعلق بالسيطرة على الموارد. والقضية هى أنه كيف يمكن الوصول بالاستقلالية إلى أقصى درجاتها، والتأكد فى الوقت نفسه من الإقرار بالمصالح المشتركة. وإذا تم نقل التمويل، فإما أن يقبل المرء أى سوء تخصيص للموارد، أو يطور أنظمة من أجل ضمان أن ألوان سوء التخصيص يتم التعامل معها كلما ظهرت. وكلما زاد التمويل الذى يتم نقله يزاد احتمال أن المخصصات لن تعكس الحاجة؛ ويعود هذا ببساطة إلى أن قانون الأعداد الكبيرة يضمن حدوث أخطاء أقل كلما تجمعت الوحدات التى يتم تخصيص الموارد لها.

فعلى سبيل المثال، لو تم تخصيص تمويل لأحد عمال الرعاية الاجتماعية على أساس أنه سوف يحتاج إلى أن شراء خدمات لتلبية مستوى من الحاجة يثبت بالفعل أنه مغالٍ فى تقديره، فسوف يحتاج المركز إلى أن يكون قادراً على إعادة تخصيص المال فى أثناء السنة المالية. وسوف يعنى هذا أن المركز سوف يحتاج إلى أن يملك القدرة على المراقبة، والسلطة لإعادة تخصيص الموارد فى أثناء السنة المالية، وإلا فسوف يتاح للتخصيصات غير المناسبة أن تبقى. وإذا لم يتم هذا، فالمشكلات تبدو فى قلة الإتفاق من قبل عدد من الأطباء العامين ذوى الاعتمادات المالية وفى عدم قدرة الإدارة الصحية بالمملكة المتحدة على إعادة توجيه الأموال. ولقد وجدت لجنة المراقبة والتدقيق أن ٤٠ من الأطباء العامين من ذوى الاعتمادات المالية أعلنوا عن فائض يزيد فى كل حالة عن ١٠٠٠٠٠ جنيه إسترلينى فى ١٩٩١ – ١٩٩٢؛ وأن خمسة من بين خمسة أطباء عامين من ذوى الاعتمادات أعلنوا عن فائض يزيد عن ٢٠٠٠٠٠ جنيه إسترلينى. والمشكلات التنظيمية – كهذه المشكلة – تتطلب وجود أنظمة تسمح بسلطة مركزية قوية تتحكم بالفائض، وأنظمة معلومات فعالة، إذا كان للامركزية ألا تؤدى إلى سوء تخصيص للموارد.

الموازنة والتمويل:

يسهم تطور العقود والأسواق فى حدوث تغيرات فى نماذج التحكم بوضع الموازنة والتحكم المالى، مما يجعل النظم التزايدية فى التخطيط المالية والإدارة أقل صلاحية. ويعد هذا التغير أقل ما يمكن وضوحاً فى الحكومة المركزية، حيث يستمر المدخل التقليدى فى وضع الموازنات القائم على التصويت، ولكنه أكثر ما يمكن وضوحاً فى الحكومة المحلية، حيث يكون للتعاقد والتمويل المنتقل أكبر تأثير. وتأثير الأسواق هو لإيجاد فصل بين عمليتى العرض والطلب، التى من المؤكد أنها تتوازن فى النظم التقليدية، فهما الشىء نفسه بحكم تعريفهما، باعتبار أن الإنتاجية يتم تعريفها إلى حد كبير على أساس المدخلات. والتقنين، وليس آلية التسعير، هو الطريقة التقليدية لضمان التوازن. ويوجد ضمان أقل الآن بأن مستوى العرض الذى يخططه الموردون سوف يتطابق مع مستوى الطلب. والغرض من الأسواق هو ضمان التوازن على المدى الطويل، وليس عبر مدة الموازنة الفردية. وفى عدد من الحالات فى السلطات المحلية البريطانية، أدت المناقصة التنافسية إلى طرح عطاءات بأسعار أعلى مما كان مسموحاً به فى الموازنات من طرف العميل. وظهرت فى خدمة الصحة الوطنية حالات مشترين انتهت أموالهم قبل نهاية

السنة. وفى الحالات المتطرفة لا ينسجم وضع الموازنات مع المداخل القائمة على السوق، وتحل عملية إبرام العقود فى السوق محل التخطيط المالى التقليدى. ومن الصعب بصفة خاصة أن يتكيف الأساس السنوى لوضع الميزانيات مع الأسواق.

وللمناقصة التنافسية والتعاقد تأثير مباشر على قدرة المنظمة على مراقبة ميزانيتها، وعلى عملية إدارة الموازنة. والمدخل التقليدى للإدارة المالية فى البيروقراطيات الهرمية هو وضع مستوى للإنفاق قائم على توافر التمويل وتقويم الحاجة والنمط الموجود للإنفاق. ومن ثم كان التحكم المالى معنيًا بضمان أن يظل الإنفاق داخل مخصصات الموازنة، وألا تحدث زيادة كبيرة أو نقص شديد فى الإنفاق. وفى النظام الجديد ينصب اهتمام الوحدات التجارية على الدخل بقدر اهتمامها بالإنفاق، مادامت تتقاضى أجرًا نظير العمل الذى يتم فى فترة مالية معينة، بدلاً من أن تخصص لها موازنة. وهناك حاجة إلى التمكن من وضع أسعار للخدمات داخل المنظمات وفى التجارة بين المنظمات. وفى ظل نقص كل من التجربة والمعلومات، فالأسعار سوف تكون غالبًا خاطئة، ومن ثم تعطى العملاء والمقاولين إشارات غير مناسبة. وهناك أمثلة عديدة للأسعار الخاطئة التى تم طرحها فى المناقصات، مما استلزم وضع تعديلات على مدار العام؛ لضمان أن العميل لم ينفق أكثر مما تسمح له موارده وعدم الاستخدام الاضطراى للموازنات الطارئة. وتظهر الإخفاقات فى تطوير نظم داخلية مناسبة للتسعير وفرض الرسوم فى أبرز صورها فى خدمة الصحة الوطنية.

ولا يوجد ضمان بأن الدخل والإنفاق فى نظام تجارى قائم على السوق سوف يتطابقان بنهاية السنة، وهناك أمثلة عديدة لموردين فى الحكومة المحلية وفى خدمة الصحة الوطنية أصيبوا بحالات من العجز الشديد أو حققوا فائضًا كبيرًا فى حساباتهم التجارية. وقد وصلت نفقات المستشفيات إلى مستوى التمويل الذى خصصه الموردون فى خدمة الصحة الوطنية قبل نهاية العام. ووجدت منظمات توفير الخدمة المباشرة فى الحكومة المحلية أنها أعطيت تقديرًا أقل مما ينبغى لتكاليف توفير الخدمات، ففازت بعقود من خلال عطاءات غير مناسبة، محققة بذلك خسائر فى حساباتها التجارية. وقرابة ١٠ فى المائة من منظمات توفير الخدمة المباشرة العاملة فى ظل قانون الحكومة المحلية لعام ١٩٨٨ حققت خسائر فى كل سنة تجارية. ولقد أنفق الأطباء العامون ذوو الاعتمادات المالية أكثر مما تسمح به مواردهم فى بعض الحالات (جلنرستر وآخرون .Glemmerster et al ١٩٩٤). ولاتزال توجد إلى الآن أمثلة للمدارس التى تحقق خسائر؛ ولكن لو سُمح لثقافة العقود أن تتطور،

فيكاد يكون من المحكم أن تتزايد هذه الأعداد. وعلى المدى الطويل ستختفى المنظمات التجارية التى تحقق خسائر، ولكن توجد على المدى القصير حاجة إلى القدرة على التعامل مع الإخفاقات التجارية، من خلال – مثلاً – صناديق الأحوال الطارئة، ونظم ضمان استمرارية الخدمات الحيوية .

ولقد أدى إدخال التجارة والتعاقد إلى التعامل مع التكاليف الإجمالية فى نظم تمويل القطاع العام على نحو أكثر وضوحًا مما كانت عليه الحال فى السابق. فالوضع التقليدى لتكاليف رأس المال أنها كانت ذات أهمية أقل بالنسبة لموردى الخدمة المباشرة، حيث يتم التعامل معها على أساس مركزى، ويتم الفصل على نحو صارم بين تكاليف رأس المال وتكاليف العائد. وتم التعامل مع التكاليف الثابتة المركزية بصورة مستترة أى أنها لم تظهر فى موازنات التشغيل. وفى الحكومة المحلية – على سبيل المثال – كانت هذه التكاليف تسجل فى موازنات التشغيل على أنها رسوم المؤسسة المركزية، ولكنها تبقى خارج موازنات التشغيل. وفى المدخل القائم على السوق يتم بشكل متزايد إدخال التكاليف الكلية لتوفير الخدمات فى موازنات تقديم الخدمة، لضمان أخذ تكاليف الفرص البديلة بعين الاعتبار بصورة كاملة. ويتم إدراج تكاليف رأس المال مع طلب تحقيق معدل العائد على رأس المال الذى يتم توظيفه. وإعداد موازنة رأس المال معقد بشكل متزايد (مايستونMayston 1990)، فهو يشمل قضايا صعبة من تبرير التضخم وتقويم الأصول، وكلما انعكست أعباء رأس المال بشكل أكثر مباشرة فى موازنات الإيرادات، كبر تأثير قضايا إعداد موازنة رأس المال على الخدمة التى يتم تقديمها. وهذه قضايا صعبة بصورة خاصة فى خدمة الصحة الوطنية. فعلى سبيل المثال إذا كانت المنطقة التى هى وحدة الشراء هى المتحكمة فى توزيع رأس المال، فسوف تكون قادرة على التأثير على تكاليف الموردين، ومن ثم على أسعارهم. ويقول باتون Paton (١٩٩٢) إن الأقاليم سوف تدفع العملية إلى درجة كبيرة: «والأقاليم سوف توجه العملية. فهى ستعطى معلومات عن العقود وموقع الخدمات، وتوفر رأس المال من جانب العرض يتم تمويله من رسوم رأس المال التى هى مفصولة الآن عن الشراء من خلال وضع الأسعار، بل إنها قد توفر رأس المال عن طريق المناطق بدلاً من توفيره إلى الوحدات مباشرة» (ص ٩٢).

وبينما تختفى الأقاليم، تكون الآليات البديلة ضرورية، وقد تشتمل أيضًا على ازدياد فى المركزية. ويصبح تحقيق الفصل التقليدى بين إعداد موازنة رأس المال وموازنة العائد أقل قابلية للتطبيق، حيث تضاف أعباء رأس المال إلى موازنات العائد. ومن ثم فهناك قضايا

نظرية حول كيفية امتلاك الأملاك. وفى التطبيق العملى تخضع الملكية الإجمالية النظرية للأملاك إلى المركزية، مع إضافة الرسوم إلى موازنات الموردين، ومنح المديرين فى جانب المورد مزيداً من حقوق الملكية، فى المردود من المبيعات – على سبيل المثال – أو فى حالة المدارس فى السيطرة على مدفوعات المستخدمين الخارجيين.

ويؤدى تطور العقود فى أحد معانيه إلى تبسيط عملية الموازنة. وإذا كان هناك اتفاق طويل المدى لتوفير الخدمات وفقًا لعقد وبسعر معين، فالعميل – فى تخطيطه للإنفاق المستقبلى – ستكون له قدرة ضعيفة على تغيير السعر. ومن ثم تكون تكلفة الخدمة ثابتة ومحددة لفترة سريان العقد. وبالطبع قد تكتب العقود على نحو يسمح بتغيير التكلفة الكلية اعتماداً على الكمية المشتراة، ولكن من الأرجح أن تكون تكاليف الوحدة ثابتة ومحددة فى معظم الحالات. ويتم شراء التأكيد من التكاليف على حساب عدم المرونة. والنتيجة هى أن الموازنات قد تخضع لسيطرة المشترى بصورة أقل مما تكون عليه فى ظل نظام يتم تنظيمه على أساس السلطة. ولقد وجدت إحدى السلطات الصحية أنها حينما أرادت وقف خدمة معينة اعتبرت أنها ذات أولوية أقل عند اللجوء إلى التوفير، لم تستطع القيام بذلك؛ لأنها كانت ملتزمة باتفاقية تعاقدية. ووجدت السلطات المحلية صعوبات فى تغيير كمية العمل المبذول، وبالتالى فى تغيير التكلفة فى ظل عقود مبرمة ملتزمة بقانون المناقصات التنافسية. والإدارة بالتعاقد تزيد المرونة طويلة المدى، ولكن إذا لم تكن هناك سوق عالية التطور للتعامل النقدى، فإنها قد تقلل من قدرتها على التكيف قصير المدى. ولم تثبت العقود بعد أنها آليات مرنة جداً، برغم أنه من المحتمل أن تتطور أنظمة أكثر مرونة سوف يتطور بمرور الوقت، مثلما يحدث – وإن كان بصورة بطيئة – فى الخدمة الصحية الوطنية بالمملكة المتحدة.

ولقد أدخلت آليات السوق من أجل تخصيص الموارد من الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية فى بعض الحالات، ومثال ذلك المنافسة للحصول على الأموال فى ظل خطة التحدى فى المدن. وهناك أيضًا بعض التطور فى تخصيص الموارد طبقًا للأداء، (فى الإسكان على سبيل المثال)، وهذا يثير أسئلة حول القدرة على الحفاظ على الإنصاف فى النظم القائمة على السوق. والتمويل التفاضلى للمدارس القائمة على المنح، وللكليات التقنية فى المدن يثير قضايا مشابهة. وقدرة موردى الخدمة على العمل على أساس عادل هى موضوع آخر يثيره القيد المفروض على حرية التصرف على المستوى المحلى المحلى. ويتزايد فرض سيطرة المركز على حرية التصرف فى تخصيص الموارد، مع وجود نظم

قائمة على المعادلات تحد من حرية التصرف على المستويات الأدنى لاسيما فيما يتعلق بالمدارس. وكلما زادت مركزية نظام تخصيص التمويل، سواء من العائد أو من رأس المال، وكبر عدد الوحدات التى يجب تخصيص التمويل لها، زادت صعوبة وضع أنظمة لتخصيص الموارد تكون مناسبة للمطالبات بالإنصاف.

والانتقال إلى الأسواق ضمن الخدمة العامة يعنى أن إعداد موازنة القطاع العام التقليدى وإجراءات الإدارة المالية يجب أن تستكمل بنظم للمحاسبة الإدارية أقرب إلى النظم المستخدمة فى القطاع الخاص. وينظر إلى نظم المعلومات المالية التقليدية فى المنظمات العامة على أنها بطيئة جداً بالنسبة لأولئك الذين يتحتم عليهم العمل فى السوق. وهناك حاجة إلى نظم للاستحقاق والالتزام، وإلى معلومات إدارية ذات وتيرة أعلى. والنتيجة هى تكاثر نظم المعلومات المالية، غير الرسمية غالباً. ومن الشائع أن نجد أن أولئك الذين يديرون الحسابات التجارية سوف يحتفظون بنظم معلوماتهم الموازية؛ لأنهم لايجدون النظام الرسمى فعالاً. ويعبر الصراع داخل النظم المحاسبية عن تضارب الأغراض التى يجب على القطاع العام تحقيقها بالتوجه إلى مبادئ السوق، أى بين إصدار التقارير العامة لأغراض الأمانة والتحكم الإدارى واتخاذ القرارات الفعالين.

العلاقات الصناعية:

وتعد نقابات العمال قوية عادة فى الخدمات العامة، مع ارتفاع كثافة العضوية بين العمال اليدويين وغير اليدويين. ويكاد يكون الاعتراف بنقابات العمال عاماً، ويراها أرباب العمل جزءاً طبيعياً من الشكل التنظيمى، فيشجعون العضوية من خلال استقطاع اشتراكات النقابة من الأجور، ومن خلال المؤسسات المقفلة (أى التى لاتوظف سوى العمال النقابين) وإن كان ذلك أقل شيوعاً. وهدف منظمات تقديم الخدمة العامة عادة أنها تكون فى الصف الأمامى من أرباب العمل الجيدين، إذ إنها توفر أجوراً وظروفاً جيدة نسبياً وضماناً للوظيفة. وقد كان نمط المساومة مركزياً إلى درجة عالية سواء على المستوى الوطنى أو داخل المنظمات الفردية. ولم تحدث تغييرات إلا بعد مساومة كبيرة. وهناك تأكيد قوى على تماثل الأجور والظروف ليس فقط فى النظم الفردية كالخدمة المدنية وخدمة الصحة الوطنية، ولكن أيضاً فى السلطات المحلية. وهذا النمط من المركزية القوية فى العلاقات الصناعية هو ما يتصف به بصفة عامة القطاع العام فى أنحاء العالم لاسيما فى الدول الوحدوية.

والإدارة الجديدة للقطاع العام قد أضعفت هذا المدخل التقليدى فى تنظيم العلاقات الصناعية فى الخدمة العامة. وكما يقول وولش Walsh (١٩٩١) بالنسبة لحالة نيوزيلندا: «لم تعد نماذج السيطرة المركزية مناسبة فى الهياكل اللامركزية الجديدة. فلم يعد المركز يملى أوامره. ويريد المديرون أقصى ما يمكن من حرية التصرف لتحقيق أهدافهم، ولا يريدون أن تعجزهم أو تعجز مساعديهم قواعد وإرشادات العمل التفصيلية ... والمديرون يتولون مسؤولية تعيين الموظفين وتقويمهم، وبالتالى فهم مسؤولون عن تحديد مرتباتهم وترقياتهم ...» (ص ١١٨ – ١١٩). ويوجد اتصال أكثر مباشرة بين المديرين والموظفين بدلاً من التفاوض من خلال ممثلى النقابات الرسميين وهياكلها. ولقد كان معنى معدل سرعة التغيير فى كثير من الحالات أن نظم المساومة التقليدية قد اعتراها التوتر لأنها باتت بطيئة. ولم يعد يتم العمل باتفاقيات الوضع الراهن التى كانت شائعة فى أوائل الثمانينيات، مثل الاتفاقيات من أجل إدخال تقنية جديدة. والنتيجة هى تطور المزيد من عمليات تفاوض صبغتها الرسمية أقل وتميل إلى تجاوز نظم المساومة الرسمية. ولقد اختلف مدى التغيير من حالة إلى أخرى. ففى حالة الحكومة المحلية يكون الأعضاء المنتخبون أقل انشغالاً بالعلاقات الصناعية مما كانت عليه الحال عادة، لاسيما فى السلطات التى كان يحكمها المحافظون. ولقد انسلخ عدد قليل من السلطات – ومعظمها أيضًا سلطات يحكمها المحافظون – من نظم المساومة الوطنية. وانتقال التحكم المالى، ليس كافيًا بحد ذاته لإضعاف النظم المركزية للمساومة، حتى فى حالة منح المديرين حرية رسمية. وفى الخدمة المدنية، على سبيل المثال، كان لمبادرة الإدارة المالية تأثير ضعيف على تماثل الأجور والظروف، وحتى وكالات "الخطوات التالية" كانت بطيئة فى إحداث تغيرات أساسية فى العلاقات الصناعية، بالرغم من أن بعض التغيرات، فى نظم وضع الدرجات على سبيل المثال، آخذة فى الظهور. ومن المؤكد أن هناك زيادة فى المساومة المحلية، ولكنها لاتزال ضمن إطار كلى قوى من المركزية.

وكذلك تعد الاتحادات ضمن الخدمة الصحية الوطنية فى بريطانيا بطيئة فى التخلى عن الأجور والظروف المطبقة وطنيًا. وهناك تغيرات تحدث، ويوجد الكثير من المساومة على المستوى المحلى، ولكن الاتحادات لم تنفصل بصورة عامة عن النظم المركزية. ويقول سيفرت Seifert (١٩٩٢) إن التسعينيات سوف تشهد تغيراً، ولكن ضمن إطار الاستمرارية: «سوف تكون اتفاقات المصالحة الوطنية شاهدة على كون نظام طريقة وايتلى Whitley

لايزال مناسباً، وعلى الملاءمة السياسية لحل هيئة مراجعة الأجور Pay Review Body. وفى كل من الاتحادات التى تحكم نفسها بنفسها، والوحدات التى تدار بصورة مباشرة، سوف تستمر عناصر الأجور الوطنية فى توفير الحد الأدنى لمعظم أجور الموظفين. وسوف يتم التوصل إلى ترتيبات الشروط والظروف على المستوى الوطنى من خلال المساومة الجماعية، بالرغم من أن سيكون هناك زيادة فى عدد الاتفاقيات السارية، تتمتع بعضها ببعض المرونة المحلية» (ص ٢٩٧). والمدارس - بالمثل - استخدمت بصورة محدودة قدرتها للعمل على نحو أكثر استقلالية، ويبدو أن هناك ما يبرر حكماً مماثلاً. وبينما بقيت أجور العاملين وظروفهم فى مجالى الصحة والتعليم متشابهة نسبياً فى أنحاء البلاد، فإن هياكل المساومة على المستوى المتوسط ومستوى السلطة الصحية وسلطة التعليم المحليتين أخذت تفقد صلاحيتها على نحو متزايد. وفى الحكومة المحلية بقيت هياكل المساومة المركزية على المستوى الوطنى، ولكن اللجوء إلى المساومة المركزية من أجل السلطة ككل قد تضاءل، لاسيما فيما يتعلق بالعمال اليدويين. وهناك تضاؤل أيضاً فى المستويات المتوسطة لنظم الإدارة، ويقوم المركز توضع أطر يجرى ضمنها التكيف المحلى.

ولقد كان للتحول إلى الأسواق أعظم التأثير على العمال اليدويين فى الحقول الخاضعة للمناقصات التنافسية الإجبارية أو التعاقد الخارجى الإجبارى. وإذا تم التعاقد بشأن العمل مع القطاع الخاص، فإن العمال إما أن يواجهوا الزيادة عن الحاجة، أو أنهم يضطرون إلى قبول أجور أقل، وظروف خدمة أدنى؛ ومثال ذلك الفقرات الخاصة بالمرض والإجازات والتقاعد. وحتى لدى الإبقاء على العمل ضمن الخدمة العامة بعد اختبار السوق، فإن هناك تغييرات متكررة فى الأجور والظروف من أجل ضمان المنافسة مع القطاع الخاص. وتطور الأسواق يعنى أيضاً أن سرعة العمل وتنظيمه قد تغيرا؛ فهناك مزيد من استخدام التقنية، وعلى العمال أن يعملوا بسرعة أكبر. وكانت النتيجة تخفيضات كبيرة فى عدد الموظفين العاملين، بنسبة ٢٠ فى المائة أو تزيد. وتتضمن التطورات الأخرى تطور نظم الدفع غير النقدية ومرونة أكبر فى الطريقة التى يستخدم بها الموظفون كما فى اتفاقيات ساعات العمل السنوية على سبيل المثال. ويوجد تماثل أقل فى دفع أجور العمال الذين يؤدون أعمالاً متشابهة نتيجة للتأثير الذى أحدثته سوق توفير الخدمات.

ويتوازى التأكيد على الأداء والأهداف فى إدارة العمل مع الأجر المرتبط بالأداء، ويكون ذلك عادة فى قمة المنظمات، وبالنسبة لعمال المستويات الدنيا. ففى المستويات العليا يتماشى الأجر المرتبط بالأداء جنبًا إلى جنب مع عقود الأجل المحدد فى الحكومة المحلية والخدمة الصحية الوطنية فى المملكة المتحدة، ولكن ليس فى الخدمة المدنية فيما عدا مديرى الوكالات التنفيذية. وفى المستويات الدنيا أخذت نظم المكافآت التقليدية، التى كان ينظر إليها على أنها تشتمل على علاقة ضعيفة بين الأجر والإنتاجية، تفسح المجال أمام نظم أبسط يتم التحكم فيها بدقة أكبر. والنظم القائمة على الدوام، والتى تدفع للموظف مكافأة مادام له سجل مقبول فى الدوام على العمل، تحل محل النظم التى تقاس بالعمل التى ظهرت فى الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين. وعمومًا، فإن هناك زيادة فى الاختلاف بين ما يدفع فى المستويات العليا والدنيا للمنظمة، مع نمو حركة تجزئة أسواق العمل.

وتتضمن الخدمة العامة الجديدة تأكيداً لحق الإدارة ومسؤوليتها فى أن تدير، وقد أدت إلى مزيد من الإحكام فى إدارة الموظفين. فقد كانت منظمات الخدمة العامة، الخاضعة للمنافسة، تنظر إلى معدلات الغياب - مثلاً - على أنها مشكلة رئيسية، ومن ثم قامت بفرض نظم صارمة لتقليلها. وهناك دليل على وجود انخفاض كبير فى معدلات الغياب فى تلك المنظمات التى تخضع لمنافسة قوية؛ ومثال ذلك منظمات العمالة المباشرة فى لندن (لجنة المراقبة والتدقيق ١٩٩٠أ). وهناك دليل أيضًا على أن نسبة التغيب فى المدارس قد انخفضت. وحدثت بعض التغيرات فى درجة المرونة التى يطلب من العمال العمل بها، مثلاً فى منظمات العمالة المباشرة لصيانة المبانى فى الحكومة المحلية. وبات العمال الحرفيون أكثر خضوعًا لتحكم المديرين، وأصبحت درجة السلطة الإدارية أكبر داخل المؤسسات ذات السلطة المنتقلة - مثلما هو الحال فى المدارس.

وأَوْلَتْ الخدمة العامة فى السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين اهتمامًا أكبر بقضايا المساواة فى التوظيف بالنسبة لجماعات الأقليات العرقية والنساء والمعوقين. ومن الصعب بشكل متزايد الحفاظ على تلك السياسات فى وجه قوى السوق التنافسية. فالمديرون الذين تواجههم الحاجة إلى أن يكونوا قادرين على المنافسة ضد المقاولين الذين يعملون لحسابهم الخاص، والذين كثيراً ما يطبقون ظروف توظيف سيئة نسبيًا، لا يشعرون بأنه يمكنهم تحمل تكاليف سياسات الفرص المتساوية. وهناك ضغوط إلى العودة إلى ممارسات التوظيف التقليدية، كاستئجار العمال على باب المستودع، التى يمكن اعتبار أنها

تنطوى على تمييز مباشر أو غير مباشر. ولقد كان لإدخال آليات السوق، فى مراحله الأولية، تأثير على العاملات أكبر من تأثيره على العاملين من الرجال. وازداد العمل بدوام جزئى، وانخفض معدل ساعات العمل من أجل تجنب مدفوعات الضمان الاجتماعى. ومن المرجح أن الوظائف التى تخضع أكثر للمناقصات التنافسية واختبار السوق – كالنظافة وتأمين الأطعمة مثلاً – تشغلها النساء أكثر من الرجال. ومن المرجح أن يتم توظيف النساء فى الأعمال التى تكون المنافسة فيها على أشدها كتنظيف المبانى. وأيضًا نزع اتساع آليات السوق إلى زيادة مدى شغل الرجال للمناصب الإدارية فى مجالات العمل التى كان يمكن للنساء فيها عادة فى الماضى أن يأملن فى الترقى، مثل تأمين الأطعمة.

وبعبارات عامة يمكن النظر إلى تطور آليات السوق فى إدارة الخدمة العامة على أنه أدى إلى نتيجتين رئيستين بالنسبة للعلاقات الصناعية. الأولى هى نقل الاهتمام من مقدمى الخدمة إلى مستخدمى الخدمة. والثانية هى أنه أدى إلى تطور منظمات أكثر مرونة، وأكثر قدرة على تنويع مستوى التوظيف وتكلفة العمل وطبيعة العمل الذى يجرى أداؤه. والذى يبدو آخذًا فى الظهور - وإن كان ببطء - هو منظمة تتألف من مجموعة أساسية من الموظفين الذين يعتبرون رئيسيين بالنسبة للمنظمة، ويتمتعون بظروف مواتية نسبيًا، وسلسلة من الموظفين المساعدين، مع اختلاف فى درجة انتسابهم إلى المنظمة. وحيث تتوافر العمالة بكميات وافرة يمكن أن يكون الموظفون منتسبين إلى المنظمة مباشرة بدرجة أقل، ويعملون على أساس عقود خدمة.

ويعد النموذج المتغير للعلاقات الصناعية فى الخدمة العامة نتيجة - من جهة - للركود الاقتصادى وللتغيرات فى القوانين التى تحكم النقابات العمالية، ولكن التحول إلى آليات السوق هو الذى كان له التأثير الأكبر. فقد استطاع القطاع الخاص المنافسة على أساس الأسعار المنخفضة بسبب الركود الاقتصادى، لاسيما فى مجال الإنشاءات، وكان هناك احتمال كبير فى أن يكون مستوى المنافسة فى ظل المناقصات التنافسية أقل لولا الظروف الاقتصادية. وقد كان لقوانين نقابات العمال تأثيرٌ على عمليات نقابات تقديم الخدمة العامة أقل بكثير من تأثيرها على العمليات فى القطاع الخاص. وربما تكون القوانين قد عملت على الحد من المعارضة لتطورات من نوع المناقصات التنافسية، ولكن لا يوجد سبب قوى للاعتقاد بأنه كان لها تأثير رئيسى. والتشريع الأوروبى الذى يحمى حقوق العمال قد يحد من التغير، ولكن من غير المحتمل أن يوقفه.

القانون والمحاسبة والأخلاق:

وتطور المدخل القائم على السوق فى إدارة الخدمة العامة يثير التساؤل حول المداخل التقليدية للمحاسبة فى الحكومة. فالأسواق تقطع الخطوط الواضحة لإمكانية المحاسبة الهرمية التى تتميز بها - نظرياً على الأقل - بيروقراطية وبر التقليدية traditional Weberian bureaucracy، حيث يقوم موظفو الدولة برفع التقارير عن طريق التسلسل إلى كبار الموظفين، الذين يرفعون التقارير بدورهم إلى السياسيين. وأولئك الذين يرأسون المنظمة مسؤولون عن كل من السياسة وتقديم الخدمات. وتحدى الخضوع المحاسبة فى الخدمة العامة له عدد من الطرق المتشابكة. فأولاً، هناك فصل المستويات السياسية والإدارية داخل المنظمات، مع اعتبار السياسيين مسؤولين عن وضع سياسة الخدمة ومقاييسها، ومراقبة تسليم الخدمة، بدلاً من أن يكونوا مسؤولين عن إدارة تسليم الخدمة. وثانياً، هناك تفاعل الدوافع التجارية والخدمية، والخطر على أخلاق الخدمة العامة. وثالثاً، هناك صعوبات تنشأ فى تحديد المسؤولية فى الخدمة العامة الأكثر تمييزاً. ورابعاً، هناك نمو فى الهيئات المعنية التى تعمل بدون ضوابط تقليدية والتى ليست موضع مساءلة من خلال العملية الانتخابية. وأخيراً - بالنسبة إلى بريطانيا - هناك تدنٍ فى دور المستويات السياسية المتوسطة، وما ينجم عن ذلك من تركيز السلطة فى أيدى السياسيين فى الحكومة المركزية .

ويقول أنصار السوق بأنه أكثر ديمقراطية وخضوعاً للمساءلة من أشكال الحكومة المنتخبة التقليدية، وكما ورد فى ملف أوميجا Omega File (ليفيتاس ١٩٨٢ Levitas):
«... يجب أن نذكر أن الموردين المستقلين أقرب إلى المطلب الشعبى مما يمكن أن تكون السلطات المحلية فى أى وقت ... فسعيهم الدائم نحو الربحية ... يعطيهم الحافز لاكتشاف ما يريده المستهلك وإنتاجه ... وبهذا المعنى، فقطاع السوق أكثر أصالة فى ديمقراطيته من القطاع العام، إذ تدخل فيه قرارات عدد من الأشخاص أكبر بكثير بشكل أكثر تكرراً بمرات كثيرة.

ويقال إن السوق ترفع إلى أقصى درجة من شأن المواطنة، التى تعرف بأنها الحصول على حقوق الفرد فى استهلاك نوع معين من الخدمات، ولكن هذه صيغة واحدة فقط من المواطنة، ويجب أيضاً وضع الجانب الجماعى فى الاعتبار (وولش Walsh ١٩٩٤). وعلى أية حال، يعد ما جاء فى ملف (أوميجا) رؤية طوباوية للسوق، ولا يمكن التخلص من

إخفاقاته بمجرد التمنى. وثمة فارق بين حاجات المستهلك واحتياجات المواطن والصالح الاجتماعى أو الجماعى، وليس من المحتمل أن يكون التفضيل الموضح فعالاً بصفة خاصة كوسيلة لاكتشاف ما ينبغى فعله فى الخدمات الصحية أو الاجتماعية، أو فى الحفاظ على القانون أو النظام. وما لم نفترض أن البعض لن تكون لديهم وسيلة للوصول إلى الخدمات العامة الأساسية، سيكون من الضرورى اتخاذ قرارات سلطوية على مستوى ما، حول كمية الموارد التى يتعين تخصيصها للخدمة العامة. وبالتأكيد يمكن أن يكون للجمهور رأى فى هذه العملية، ولكن التجارب أظهرت الصعوبات التى تظهر فى محاولة وضع مستويات إنفاق بالنسبة للخدمات كالصحة مثلاً على أساس التقويمات العامة، كما فى الرعاية الصحية فى أوريجون على سبيل المثال. وليس معنى هذا أن عمليات السوق لا تصلح، ولكن معناه أنها لا تكفى، وأنه يجب تعزيزها بقرار سياسى.

والإدارة الجديدة للخدمة العامة تقر إلى حد ما بالحاجة إلى السياسة، ولكنها تراها إستراتيجية محضة، ومنفصلة تماماً عن التطبيق العملى. ويقوم فصل الجانبين السياسى والإدارى على نموذج آلى من العلاقة بين وضع السياسات والإدارة، وهو نموذج تعرض لانتقاد كثير فى دراسات السياسة العامة. ومن المستحيل، حتى لو كان ذلك مرغوباً فيه، تحديد نظام للقواعد والمقاييس يكون محكماً لدرجة أنه لا يكون هناك حرية تصرف فى التنفيذ، وازدياد المسافة يمكن أن يسهّل على واضعى السياسات أن يتجنبوا المسؤولية بإلقاء اللوم فى إخفاق السياسات على من يتولون تنفيذها. ولقد علق كبير المحققين فى نيوزيلندا بقوله: «وفى هذه الحالات قد يتركز الاهتمام على المخرجات، ولكن التركيز فى حالات أكثر يكون على التأثير الأخلاقى على المواطنين الناجم عن مخرجات السياسات الحكومية. ومع توافر هيكل المحاسبة بالنسبة لكبار الموظفين فيما يتعلق بالمخرجات، يصبح من الأسهل بكثير نقل تبرير الخضوع للمحاسبة إلى كاهل المديرين التنفيذيين فى ظاهرة "إننى مسؤول ولكننى لا أخضع للوم". ولدى الوزراء الآن جميع الفرص، إذا رغبوا فى انتهازها، لنقل الخضوع للمحاسبة على المخرجات إلى الموظفين المسؤولين، ولا يهم كيف يتم ذلك .. (بوسطن وآخرون Boston et al. ١٩٩١، ص ٣٧٢).

من الواضح احتمال وجود صعوبات مشابهة فى حالة وكالات الحكومة المركزية فى بريطانيا فى علاقتها مع الوزراء وكبار مسؤولى وضع السياسات. والخطر الإضافى هو أن يقل الخضوع للمحاسبة بحيث يقتصر على تلبية أهداف الأداء المحددة سلفًا، وأن

النشاط يمكن التلاعب بحيث يبين أن هذه الأهداف قد تمت تلبيتها. ولقد أظهر الكثير من العمل التنظيمي أن من المحتمل أن يكون استغلال النظم التنظيمية لتلبية الأهداف أرخص من السعي وراء النتائج المطلوبة. وفي الواقع، كان هذا - إلى حد كبير - إخفاق النظم الشيوعية التي فقدت الثقة في أوربا الشرقية والاتحاد السوفييتي. ونجاح المنظمات في تلبية الأهداف، كما في وكالات الحكومة المركزية على سبيل المثال، هو نفسه يجعل المرء متشككًا حول مدى ملاءمة هذه الأهداف. وفصل مجالي عمل السياسيين والمديرين سوف يوضح المسؤولية في بعض الحالات ولكن كلما كانت الخدمة العامة أكثر تعقيداً، يزيد التداخل بين المجالين، كما كان واضحًا في حالتي الصحة والتعليم.

وقيام السياسيين بدور إستراتيجي، وقيام المشترين بدور وضع المواصفات والمراقبة بدلاً من تقديم الخدمات يثير قضايا حول الطريقة التي تتعلم بها المنظمات العامة. ففي الماضي كانت هناك علاقات حميمة، لاسيما بين السياسيين المحليين والخدمة الذين هم مسؤولون عنها؛ وكان كبار الموظفين مسؤولين عن خدمة التسليم. ونمط التعلم الذي تجسد - على سبيل المثال - في النظم الوظيفية اعتمد على الاحتكاك مع التطبيق. وفصل الجانبين الإستراتيجي والوظيفي المتجسد في تطور المدخل القائم على السوق في الخدمة العامة، يعني أنه يجب إيجاد وسائل جديدة للتعلم. وفي حالة المناقصة التنافسية يوجد قلق متزايد من أن العملاء يجدون من الصعب تطوير سياسة في الخدمة، ذلك أن الفهم التفصيلي الذي هو ضروري يكون في طرف المورد. وتوجد مشاعر مشابهة بالقلق حول كفاءة جانب الشراء في الخدمة الصحية الوطنية البريطانية. وفصل المشتري والمورد بحد ذاته لن يضعف قوة المنتج.

وإدخال آليات السوق إلى إدارة الخدمة العامة يوجد إمكانية الصراع بين الحوافز التي تواجه المديرين. والحجة البسيطة هي أنه سيكون هناك صراع بين الأخلاق التجارية وأخلاق الخدمة العامة. ومن الناحية النظرية مادام العملاء يحددون بوضوح الخدمة التي يتعين توفيرها ويكتبون العقد المناسب لها ويراقبونها بفعالية، فالمقاول سوف يكون لديه الدافع لتقديم تلك الخدمة؛ لأنه سيخسر ماديًا إن لم يفعل. ومن الناحية العملية، فالتفاعلات معقدة بين المواصفات والعقد والمراقبة، ومن غير المحتمل أن تفرض العقود تنفيذ بنودها بنفسها. وسوف يكون لدى الموردين حافز لتقديم الخدمات التي تحقق أسهل عائد. وهذا صحيح بالنسبة للموردين الداخليين والخارجيين على السواء. ومديرو

منظمات الخدمة المباشرة فى السلطات المحلية يعلقون باستمرار على الطريقة التى يمكن أن تتضارب بها الدوافع التجارية مع دوافع الخدمة. فقد يميل مديرو المدارس إلى استبعاد التلاميذ الذين يرجح أن يكون أداؤهم سيئًا فى الاختبارات والامتحانات ليحفظوا مكانهم فى جداول الرابطات. والمديرون الذين يتلقون رواتب مرتبطة بالأداء سوف ينزعون إلى العمل للوصول إلى الهدف. وهناك دليل على أن المستشفيات قد تنسحب من توفير خدمات معينة يُعتقد أنها غير مربحة تجاريًا. ومن المحتمل أن يرى المديرون أنفسهم الحوافز التى يواجهونها على أنها متصارعة. ولقد عبرت المنظمات التطوعية عن قلقها حول تأثير آليات السوق على قيمها التقليدية.

والذى يصعِّب من إمكانية المحاسبة امتداد خطوط الاتصال التى تنتج عن التعاقد. وقد قال سالامون Salamon (١٩٨١) إن العقود من أجل تقديم الخدمات العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية: «... تضع الموظفين الاتحاديين باستمرار فى موقع غير مريح بكونهم مسؤولين عن برامج لا تخضع لتحكمهم فى الواقع ... ولهذا فبدلاً من العلاقة الهرمية بين الحكومة الاتحادية ووكلائها، ما يوجد بالفعل هو علاقة مساومة أكثر تعقيداً، تكون الحكومة الاتحادية فيها هى الجانب الأضعف». ويقول كتل Kettl (١٩٩٣ ، ص viii) «... واعتماد الجمهور على الأسواق الخاصة بكثير تعقيداً بكثير مما يبدو على السطح. وفى هذه العلاقات تجد الحكومة نفسها بصورة حتمية تشارك فى السلطة، ويتطلب ذلك منها على نحو جوهرى أن تعيد التفكير ليس فى الكيفية التى تدير بها فحسب، ولكن أيضًا فى الكيفية التى تحكم بها.

وصعوبة التحكم عن بعد - من خلال مراقبة مقاييس وأهداف محددة - سوف تكون أكبر بالنسبة للخدمات المعقدة كالرعاية أو الصحة مما تكون عليه بالنسبة للخدمات البسيطة كجمع النفايات. ولا تقع الصعوبات كلها فى جانب الخدمة العامة بصفتها المشترية، وتوجد أمثلة عن عملاء يستغلون مواقعهم لاستغلال المورِّد، ومثال ذلك الادعاء بأن ما هو بالفعل عمل واف تمامًا هو عمل أقل من الحد الأدنى، وذلك من أجل تجنب الدفع. وإطالة خطوط الاتصال والمراقبة يمكن أن يعنى أيضًا أن ما يعد نظريًا التحكم السياسى سيمارسه الموظفون فعليًا، بسبب تركيز المسؤولية فى المركز. ومن المحتمل أن يجد الوزراء أنفسهم محملين بأكثر مما يطيقون ويكون اتخاذ القرار عمليًا فى يد الموظفين.

والسرية التجارية وتطبيق المعايير التجارية من أجل توفير المعلومات يعززان مشكلة إمكانية المحاسبة فى ظل آليات السوق. فالمقاولون الذين يعملون لحسابهم الخاص والوكالات الحكومية التى يجب أن تتنافس يريدون الحفاظ على سرية تكاليفهم والمعلومات الأخرى ذات الحساسية التجارية. ومن غير المرجح أن تكون عطاءات المناقصات ضمن المجال الحكومى. وكذلك من غير المرجح أن ترغب المنظمات التجارية العاملة فى مجال الخدمة العامة فى تقديم تقارير علنية إلى السياسيين، وتعقد اجتماعات اللجان بصفة عامة فى سرية. وفى عدد من الحالات لا تنشر خطط أعمال وكالات الخطوات التالية Next Steps agencies بحجة أنها ذات حساسية تجارية. والاستعداد للإبلاغ عن المعلومات أقل؛ لأنه يعتقد أنها ذات قيمة تجارية .

وزيادة عدد الوكالات المسؤولة عن توفير الخدمات العامة يسبب صعوبات فى إمكانية تخصيص المسؤوليات بدقة. ويكمن الخطر فى أنه يمكن تجنب اللوم على الإخفاق باستخدام حجة كثرة المشاركين، فالنتائج تتأثر بالعديد من الوكالات لدرجة أن من المستحيل تحديد شخص بعينه لتوجيه اللوم إليه. وكانت هذه الصعوبة واضحة فى نيوزيلندا، فى مجال التعليم على سبيل المثال، حيث حاول كل من الوزير المسؤول سياسياً، ورئيس وكالة وضع السياسات، ورئيس وكالة تقديم الخدمات إلقاء المسؤولية كل منهم على الآخر. وقد تتصرف منظمات منفصلة دون معرفة بعضها ببعض، وضمن اعتراف محدود بالصالح العام. وفى نيوزيلندا، بعد صدور قانون إصلاح قطاع الدولة، حاولت الحكومة البرهنة على أن الوزارات ينبغى ألا تتبع أى مدخل ذى توجه تجارى تعمل الوزارات بموجبه بمعزلٍ بعضِها عن بعض. وترى الحكومة أن من الضرورى إعادة إنشاء الصلات الرسمية وغير الرسمية التى ضاعت فى عملية التغيير، من أجل منع فقدان التركيز على المصلحة الجماعية. وتظهر القضية فى أبسط صورها فى الفصل بين المشترى والمورد، وفى الصعوبة التى يمكن أن تنشأ عند تقرير المدى الذى تكون الخدمة السيئة فيه خطأ المقاول أو خطأ العميل لعدم تحديد الخدمة أو مراقبتها على نحو كافٍ. ويكون احتمال إلقاء اللوم على الإخفاق أكبر، كلما اتسعت شبكة العقود، حين يمكن للمقاولين أن يلقوا اللوم بعضهم على بعض.

وتطور المداخل الجديدة القائمة على السوق نحو الخدمات العامة فى بريطانيا تميز تميزاً قوياً باستخدام هيئات يتم تعيينها وبتقليل سلطات السياسيين المنتخبين محلياً.

وفى بعض الحالات تقوم هذه الهيئات برفع تقارير إلى الوزراء، وهذا فى ضوء أن اضطرار الوزراء إلى عدم إيلاء التقارير أكثر من فترة محدودة من الاهتمام يعنى أن الهيئات مسؤولة تجاه الموظفين أو أنه لا توجد سوى إمكانية ضئيلة لمحاسبتها. وفى حالات أخرى، تصبح الهيئات المعينة قادرة على توليد ديمومتها بنفسها ولا تخضع لأكثر من محاسبة ظاهرة محدودة، كما فى حالة كليات التعليم المستمر. والمعايير العادية من المتطلبات الواضحة لإقرارات المصلحة وعمليات التدقيق الصارمة لا تنطبق على مثل هذه الهيئات مثل انطباقها على الهيئات السياسية المنتخبة بطريقة تقليدية. فلقد تعرضت "هيئة القضاء الجديدة" – كما أطلق عليها – إلى نقد شديد بحجة قلة إمكانية المحاسبة، بالرغم من أن الوزراء ردوا على ذلك النقد بأنه لا يوجد "قصور فى الديمقراطية"، وأنه توجد إمكانية محاسبة أكبر داخل النظام الجديد. ويقول الوزير المسؤول عن ميثاق المواطن Citizen Charter وهو وليم ولد جريف William Waldegrave (١٩٩٣) إن: «... الحكومة كانت أبعد ما تكون عن الإشراف على قصور فى الديمقراطية فى إدارة خدماتنا العامة، بل إنها طرحت برنامجًا لإصلاح الخدمة العامة ساعد فى تحقيق مكسب ديمقراطى». ويعد هذا إلى حد واسع مناظرة حول طبيعة إمكانية المحاسبة. ويشير مؤيدو السوق إلى التأكيد على المستهلك وتوضيح المسؤوليات. ويميل النقاد إلى الاهتمام بقضايا صنع القرار الجماعى، والطريقة التى يتم بها تعيين صناع القرار. وليست المسألة فعالية النظام، وإنما القيم السياسية الذى يجسدها ذلك النظام.

والتحول إلى الأسواق والعقود داخل الخدمة العامة فى بريطانيا لا يتفق بسهولة مع النهج القانونى البريطانى، بما له من تقليد فى تطبيق القانون الخاص فى القطاع العام. ولا توجد مجموعة محددة من القوانين تحكم عقود القطاع العام، وفى حالة الانقسامات بين المشترين والموردين الداخليين لا يوجد عقد قانونى، حيث إن أى منظمة لا يمكنها أن تبرم عقداً مع أحد أجزائها المكونة لها. ولقد ساق المحامون حجة أن هناك حاجة إلى الاعتراف بالصفة الخاصة للعقود فى الخدمة العامة، وإلى وضع عقد بموجب القانون العام (هاردن Harden ١٩٩٢). وهناك حاجة إلى تنظيم طبيعة العمليات الجديدة لتوفير الخدمات وترتيبات المراقبة والتفتيش والتعامل مع الشكاوى والتحكيم وإنشاء حقوق للعملاء قابلة لأن توضع موضع التنفيذ. ولكن يقال إن حرية التصرف التى يتمتع بها الوزراء لا يمكنها معالجة تلك القضايا. وهناك أزمات يمكن تجنبها أخذت تنشأ فى

مجالات التعليم والصحة والسجون. وما تقتضيه الحاجة هو وجود عقد واضح بموجة القانون العام لتثبيت إمكانية محاسبة موردى الخدمة، والنهوض بأعباء إدارة الأزمات، حين يصبح تدخل الوزراء فى ترتيبات البقاء على بعد ضرورياً. والعقود التى تطورت كانت فى العادة تخص مجموعات كبيرة من الخدمات، وتميل إلى إدخال صبغة رسمية على النمط القائم لتوفير الخدمات؛ فهى لا تنشئ حقوقاً جديدة للجمهور.

والحالة القائمة على السوق هى حالة تقويمية (هنكل Henkel ١٩٩١). ويعنى تحديد الخدمات والمقاييس التى يتم وفقاً لها تقديم تلك الخدمات أنه يمكن اختبار مستوى الأداء على أساس مقاييس محددة. وكان نتيجة هذا هو كثرة هيئات التفتيش والتدقيق، وزيادة سلطاتها. وقد أنشئت هيئات جديدة للتفتيش والمراقبة، ومثال ذلك مفتشية الخدمات الاجتماعية ومفتشية المحاكم. ولعبت لجنة المراقبة والتدقيق دوراً رئيسياً فى الإشراف على التغيير فى الحكومة المحلية، وكذلك تلعب نفس الدور الآن بالنسبة للخدمة الصحية الوطنية فى بريطانيا. وقد زادت سلطات هيئات التفتيش والتدقيق، لاسيما فى التأكد من إدخال تغييرات السوق بفعالية. فمفتشية الخدمات الاجتماعية مثلاً لعبت دوراً رئيسياً فى إدخال الاقتصاد المختلط فى رعاية المجتمع. وفى ضوء مركزية نظم التدقيق، فإن السؤال حول كيفية خضوع أولئك الذين ينفذون التدقيق للمحاسبة يصبح رئيسياً. وهو أيضاً يثير قضايا حول من يحدد المقاييس، وكيف يتم تحديدها.

الخلاصة:

إن إدخال مبادئ السوق إلى الخدمة العامة، إذا أخذ أكثر حالاته تطرفاً، سوف يؤدى إلى دولة مُمَكِّنَة، توجه الدفة ولكن لا تقوم بالتجديف، وتضع مقاييس الخدمات العامة التى تفحصها وكالات التقويم المختلفة، وتقدمها المنظمات العامة المستقلة أو المنظمات الخاصة. وفى حالة الإخفاق فى ينبغى وجود وسيلة كافية لتعويض مستخدمى الخدمة. وسوف يكون هناك نظام للمنظمات أكثر تمييزاً بكثير، ويرتبط بموجبه بعضها ببعض من خلال العقود والآليات القائمة على السوق، وليس من خلال السلطة الهرمية. ومن الواضح بالفعل أن الإدارة العامة الجديدة تتميز بسلسلة من التوترات. فهناك التوترات التنظيمية، نتيجة وجود ضغوط متضاربة للامركزية والاستقلالية، وللمركزية والتحكم. وهناك توترات فى الطريقة التى يُعامل الموظفون بها ويدارون، نتيجة وجود ضغوط من أجل الالتزام بثقافة

المنظمات وقيمها، مصحوبة بنظم للموظفين أكثر تمييزًا، وظروف أقسى للكثيرين منهم. وتتماشى الشفافية الزائدة والمسؤوليات الأكثر وضوحًا مع انخفاض فى إمكانية المحاسبة السياسية التقليدية.

وهذه التوترات والصراعات هى - بدرجة ما - نتيجة للمرحلة المبكرة لتطور الإدارة العامة الجديدة. فالوقت لم يُتَحْ لتطوير النظم التنظيمية والتشغيلية بحث تعطى تعبيرًا فعالاً لتغيير مؤسساتى كبير. ومن المتوقع أنه سيتم التغلب على العديد من المشكلات مع تطور النظم التنظيمية؛ ولكن توجد قضايا أخرى أكثر جوهرية. ففى داخل المنظمات، تعد التوترات بين التحكم والحاجة إلى المبادرة جوهرية، وما يفعله إدخال آليات الدولة الممكنة القادرة هو إعادة تحديد السياق الذى تحدث تلك التوترات فى إطاره. أما الصراعات التقليدية كتلك التى تكون بين المهنيين والسياسيين حول التحكم بالخدمات فيعاد تعريفها بأنها جدال حول الجودة ومعايير الخدمة وحقوق المستخدم. والجدل حول الاختبارات فى المدارس وتجربة القوة بين وزير التربية والمدرسين، يعطيان مثالاً واضحًا على ذلك. وبالمثل، يدور الآن الصراع بين القوة العاملة والإدارة ضمن إطار مؤسساتى مختلف.

والتوترات الضمنية فى الإدارة العامة الجديدة فى حالة قضايا إمكانية المحاسبة هى الأكثر بروزًا. ولقد كانت الحجج التقليدية المؤيدة لإمكانية المحاسبة الديمقراطية خاضعة دائمًا لحجة أن تلك الإمكانية محدودة بالضرورة فى التطبيق العملى، وهناك ميل حتمى إلى حكم الأقلية. وإدخال مجموعة جديدة من الحوافز قد أجبر الموظفين الحكوميين والسياسيين على الاستجابة بفعالية أكبر إلى مستخدمى الخدمة فى بعض الحالات. وإدخال آليات السوق ليس كافيًا فى ذاته، ولم يبذل سوى القليل نسبيًا فى الإدارة العامة الجديدة من أجل إنشاء مؤسسات تجعل من التحكم الديمقراطى الفعال أمرًا ممكنًا. ولا يحل التوتر بين المصالح الفردية والمصالح الجماعية بنقل التأكيد إلى الفرد. ومن الملاحظ أن الإصلاحات فى إدارة الخدمة العامة لم تكن مصحوبة بمستويات مهمة من الإصلاح السياسى. ولقد استند مدخل إعادة تنظيم الخدمة العامة - بدرجة كبيرة - إلى المفهوم القاضى بأن "المُخرج هو ما يهم" (وولدجريف ١٩٩٣). وبالتأكيد نحن نريد خدمات تعمل، ولكن تشغيل المجال العام لا يقتصر على التأكد من وصول القطارات فى موعدها.

٩ - الكفاءة والجودة:

إن الحجة الجوهرية المؤيدة لإدخال مبادئ السوق إلى إدارة الخدمة العامة هى أنها سوف تحسن كفاءة الخدمة وجودتها، وتقلل التكاليف. وينظر إلى ذلك الإدخال على أنه يحسن الكفاءة التخصيصية والكفاءة الإدارية والفنية والكفاءة التقنية. ويقال إن حوافز الإفراط فى الإنتاج التى حللها منظرو الخيار العام ستلغى بإدخال المنافسة الداخلية وضغوط السوق إلى البيروقراطيات الحكومية. وفصل المستويات السياسية والإدارية من التحكم، مع إنشاء معايير واضحة ونظم لقياس الأداء، سوف يمنع سيطرة الموظفين. وسوف تؤدى إعادة النظر فى نظم العمل إلى توافر كفاءة فنية محسنة فى الخدمة العامة من خلال تقليل الفاقد والممارسات المقيِّدة، ومن خلال إدخال الطرق الحديثة. وإدخال خيار المستخدم سوف يضمن أن يكون الجمهور قادرًا على الحصول على ما يريد، وأن يراعى الموردون رغباته ويحسنون الكفاءة التخصيصية. وتطور عمليات كالمناقصات التنافسية يقلل من سلطة المنتجين ويضمن زيادة الكفاءة الإدارية والتقنية. والحافز لتقليل التكاليف يضمن أن تنظَّم الخدمة العامة طبقًا للخطوط الأكثر كفاءة، وخاصةً حين يُمنح المديرون حقوق ملكية أكثر وضوحًا، من خلال - مثلاً - إلغاء الأساس السنوى أو إدخال الدفع على أساس الأداء. وإدخال آليات السوق يضمن أن أجزاء الخدمة العامة التى لا تستجيب للضغط العام سوف تواجه الانحدار.

وهناك جدل كثير حول تأثير آليات السوق على جودة الخدمة، مع تأكيد المؤيدين على أنها وسيلة لضمان الحصول على خدمات أفضل، وتأكيد المعارضين أن النتيجة الوحيدة هى التوفير لأن الخدمات تتدنى. ومن الأغراض الرئيسية لإدخال آليات السوق إلى الخدمة العامة زيادة مستوى الاختيار المتاح لمستخدمى الخدمة، فى المدارس أو رعاية المجتمع على سبيل المثال، ومن ثم جعل الخدمات موضع مساءلة بصورة أكبر من قبل أولئك الذين يستخدمونها. ويُقصد من الحاجة إلى وجود مقاييس واضحة ضمان أن يدرك مستخدمو الخدمات ما هى الخدمات التى لهم الحق فيها، وأن يستطيعوا الشكوى والحصول على تعويض إذا توافر لهم ما يفترض أن يحصلوا عليه من خدمات. والنظرة إلى تقوية المستخدم هى أنه يمكن التوصل إليها من خلال تعزيز دور المواطن بوصفه مستهلكًا. وينسجم الاهتمام بازدياد فعالية الخدمات فى الاستجابة لحاجات المستخدمين مع الاهتمام بكفاءة الخدمة العامة. وسوف أتناول فى هذا الفصل مدى ما أحدثه إصلاح الخدمة العامة وفق مبادئ السوق من زيادة فعلية فى الكفاءة والفعالية والجودة، وتأثيره على نمط نموذج مشاركة المستخدم.

التأثيرات المالية:

إن تقويم تأثير إدخال آليات السوق على كفاءة وفعالية الخدمة العامة صعب فنيًا، وصعب أيضًا بسبب القيود المفروضة على البيانات المتاحة. بل إن أكبر الدافعين المتحمسين عن السوق يقر بصعوبة إصدار أحكام؛ إذ يبين سافاس Savas (١٩٨٧ ص ١٧٢): «أن المقارنات الدقيقة علميًا للكفاءة والفعالية النسبيتين لبدائل ترتيبات تقديم الخدمة تتطلب وجود عينة كبيرة الحجم، وجمع للبيانات فى الموقع على أساس غرض خاص، واستخدام إطار موحد لقياس المدخلات والمخرجات. ومثل هذا البحث صعب ومستهلك للوقت وباهظ التكلفة.

ومن الصعب مقارنة تكاليف الخدمات قبل التغييرات وبعدها؛ لأنه يوجد غالبًا إعادة تنظيم لنمط إدارة الخدمة أو تغييرات فى معايير الخدمة فى الوقت نفسه الذى يتم فيه إدخال آليات السوق. ونظم محاسبة القطاع العام غالبًا ما تجعل من الصعب تحديد التكاليف لطريقة قابلة للمقارنة. وفى بعض الحالات – على سبيل المثال – لم يتم تحديد تكاليف خدمات مساندة كنظافة المبانى بصفة منفصلة قبل إدخال آليات السوق، ولكن تم إدماجها ضمن حسابات الخدمات الرئيسية. والسرية التجارية تجعل الخدمات العامة غير مستعدة لتوفير المعلومات لأغراض التقويم. وهناك أيضًا صعوبات فى التعرف على التكاليف الإضافية وغير المباشرة، كالتكاليف المساندة الرئيسية أو تكاليف رأس المال على سبيل المثال، ولهذا فهناك صعوبات فى تطوير فهم يشتمل على تحليل كامل للمدخلات المتضمنة فى الخدمات. والقناعات التى عبر عنها الكثيرون من المدافعين عن مزايا آليات السوق تستند إلى أساس ضعيف، بالرغم من أن العديد من قناعات خصومهم لا تستند بالطبع إلى أساس أقوى.

ومن المرجح أن تكون تكاليف إدارة النظم القائمة على السوق مختلفة عن تكاليف إدارة البيروقراطيات المتكاملة بسبب تفاوت تكاليف التعاملات. وليس من الواضح على الفور ما إذا كانت تأثيرات آليات السوق سوف تزيد التكاليف أو تنقصها. ويمكن أن تكون تكاليف الإعداد لإدخال آليات السوق عالية. ويجب قياس وتحديد العمل الذى ينبغى فعله عند إبرام العقود، كما يجب إعداد المواصفات التفصيلية. ويجب فحص نظم معلومات الإدارة بعناية. وقد يؤدى الفصل بين المشترى والمورد إلى تداخل مكلف. وهناك أيضًا التكاليف الاجتماعية التى قد تنشأ بسبب هبوط التوظيف فى الخدمة العامة، فمثلاً هناك حاجة إلى النظر فى تكاليف ارتفاع البطالة ومدفوعات الضمان الاجتماعى. ويصعب

أيضًا تحديد تأثيرات المنافسة من خلال تحليل الموقف فى نقطة زمنية معينة. وقد تكون التأثيرات البعيدة المدى مختلفة تمامًا عن النتائج الفورية بسبب تأثيرات الاحتكار مثلاً.

ومن النظرات الساخرة تلك التى ترى أن ما نعرفه - فى ضوء العدد المحدود من الدراسات - هو أن التعاقد الخارجى لجمع النفايات يؤدى إلى تقليل فى التكاليف على المدى القصير. وبينما تكون هذه الرؤية ضيقة أكثر مما ينبغى، فمن المؤكد أن الأمر هو أن الاستنتاجات العريضة حول قيمة آليات السوق قد تكون مبنية على قاعدة محدودة. والدراسات التى تغطى أكثر من خدمة واحدة قليلة، فليس هناك سوى تحليل محدود لأى شىء سوى الخدمات البيئية. وأيضًا - وبصفة عامة - كانت المقارنات التى تمت مقارنات مقاطع عرضية وليست مقارنات بيانات سلاسل زمنية، تقارن المنظمات التى قامت باستخدام آليات السوق بتلك المنظمات التى تقيم باستخدامها. وأخيرًا فتقويم التأثير المالى للأسواق محدود بسبب أن البيانات المتاحة تتعلق بصورة كبيرة باستخدام المناقصات التنافسية والتعاقد الخارجى. وتأثيرات استخدام آليات أخرى للسوق، كالأسواق الداخلية، على الكفاءة لم تحظ تقريبًا بأى اهتمام. وبعد قول هذا، سنتناول البيانات.

تكاليف الخدمات:

يقدم سافاس Savas ملخصًا لعدد كبير جدًا من الدراسات التى أجرى معظمها، ولكن ليس كلها، فى الولايات المتحدة والتى تبين أن متوسط المدخرات من التعاقد الخارجى بالنسبة لمدى واسع من الخدمات هو ٣٠ فى المائة أو أكثر. ولا تغطى البيانات الخدمات اليدوية وحدها، برغم أن البيانات الأفضل هى التى تخص تلك الخدمات: إذ يقال إن التوفيرات المختلفة المستوى تنتج عن التعاقد على تقديم خدمات الشرطة والتعليم والإطفاء والرعاية (بول Poole ١٩٨٠). ويقال إن توفيرات كبيرة نتجت عن استخدام التعاقد فى الحكومة الاتحادية للولايات المتحدة، ويقدر مكتب الموازنة التابع للكونجرس التوفير بقرابة ٢٢ مليون دولار كل عام، و٣٢٥ مليون دولار على أساس التراكم (باك Pack ١٩٩١، ص ٢٩٦). وفى اليابان (مارلين Marlin، ١٩٨٢، ص ١٤) يُعتقد بأن الاستعانة بالمقاولين الخارجيين أدت إلى تحقيق كفاءة أعلى وتقليل التكاليف وإنقاص عدد الموظفين وتحسين جودة الخدمة. وفى أستراليا استخدم التعاقد بصورة واسعة فى وزارة دفاع الكومنولث، وفى عدد من السلطات المحلية، وفى المستشفيات مع تقارير عن

توفيرات بما يقرب من ٢٠ فى المائة أو أكثر (دومبرجر وفراجو Domberger and Fa-rago، ١٩٩٤). وفى كندا كشفت إحدى الدراسات التى أجريت على عدد من الخدمات – كجمع النفايات، والإنشاءات والصيانة، وخدمات الشرطة، والسيطرة على الحيوانات، والسيطرة على الحشرات، والإدارة، والخدمات الاجتماعية والثقافية، والنقل، وخدمات أخرى – أن التوفيرات كانت بما يقرب من ٣٠ فى المائة (ماك ديفيد McDavid ١٩٨٧، كما استشهد به كورناجان وبريسـول – ميلنز Cornaghan and Bracewell-Milnes ١٩٩٣). وقد جرت دراسة مستفيضة عن تأثير استخدام أشكال المنافسة المختلفة على تكاليف الخدمة الصحية، لاسيما فى الولايات المتحدة، تبين تأثير هياكل السوق. وفى حالات كثيرة نزع نمط حوافز السوق إلى إفراز نتائج مناقضة للنتائج المرغوبة، ولكن تبين أن المداخل المصممة على نحو مناسب، كالدفعة المقدمة على أساس الجماعات المرتبطة بالتشخيص، أدت إلى التوفير.

وفى بريطانيا أظهر البحث بصفة عامة أن الوفورات تنتج من التعاقد الخارجى والمناقصات التنافسية. وفى الحكومة المركزية تم الإبلاغ عن تحقيق توفيرات كبيرة. ففى منتصف الثمانينيات من القرن العشرين أعلنت الحكومة تحقيق وفورات بما يقرب من ١٠٠ مليون جنيه إسترلينى من التعاقد الخارجى، بمعدل قرابة ٢٥ فى المائة من التكاليف السنوية لنفس الخدمات قبل المنافسة. والحكومة فى كتابها الأبيض لعام ١٩٩١، الذى أعلن عن التوسع فى اختبار السوق (خزانة صاحبة الجلالة ١٩٩١)، أعلنت عن وفورات مختلفة كانت قد تحققت بالفعل نتيجة للتعاقد الخارجى. ففى وزارة التجارة والصناعة أعلن عن وفورات بقيمة ١,٢ مليون جنيه إسترلينى فى خدمات بلغت تكلفتها فى السابق ٢,٣ مليون جنيه إسترلينى، أى انخفاض بنسبة ٥٢ فى المائة. وقيل إن وزارة النقل حققت وفورات بقيمة ١,٧ مليون جنيه إسترلينى على خدمات بلغت تكلفتها فى السابق ٤,٥ مليون جنيه إسترلينى، أى انخفاض بنسبة ٣٦ فى المائة. ويصعب تقويم صحة هذه الادعاءات إذ لم تذكر أية تفصيلات حول كيفية حسابها، ومن غير المحتمل أنها تقدم صورة دقيقة للموقف كله قبل المنافسة وبعدها، فى ضوء المعرفة المتواضعة بتكاليف الخدمات الحكومية. ويصعب – كذلك – تقويم التوفيرات الكلية التى ادُّعِىَ توافرها من اختبار السوق بنسبة ٢٤ فى المائة للسنة ١٩٨٩– ١٩٩٠، وبنسبة ٣١ فى المائة للسنة ١٩٩٠ – ١٩٩١، فى عمل اثنتين وعشرين إدارة حكومية (خزانة صاحبة الجلالة ١٩٩٢). وينظر إلى الكفاءة المحسنة أيضًا على أنها نتجت عن التغيرات فى إجراءات الشراء.

وتدعى الحكومة أن وفورات كبيرة نتجت عن اختبار السوق بالنسبة لعدد من الخدمات داخل الخدمة العامة. فالوفورات التى نتجت عن الجولة الرئيسية الأولى لاختبار السوق فى عام ١٩٩٣، قدرّت بمبلغ ١٣٥,٦ مليون جنيه إسترلينى، بمعدل ٢٢ فى المائة من التكاليف قبل المنافسة (رئيس الوزراء ومستشار دوقية لانكستر، ١٩٩٤).

ويُدّعى بتحقيق توفيرات كبيرة نتيجة للمناقصات التنافسية لأعمال المساندة كالتنظيف وتأمين الأطعمة فى الخدمة الصحية الوطنية، والدليل يستند إلى أساس أفضل نوعًا ما من الدليل الذى تستند إليه الحكومة المركزية. فلقد قيل إن المناقصات فى عام ١٩٨٣-١٩٨٤ أدت إلى وفورات قرابة (١) فى المائة، وفى عام ١٩٨٤-١٩٨٥ بقرابة ٥,٥ فى المائة. ولقد أفادت الدراسة التى أعدها مكتب المراجعة والتدقيق الوطنى بوجود وفورات بقيمة ٧٣ مليون جنيه إسترلينى، أى بقرابة ٢٠ فى المائة من التكاليف قبل المنافسة. ووجد دومبرجر وزملاؤه Domberger and his Colleagues (١٩٨٧) فى دراسة لهم عن التكاليف الداخلية فى قرابة ١٥٠٠ مستشفى، أن أولئك الذين تعاقدوا بشأن الخدمات تعاقدًا خارجيًا قد خفضوا التكاليف بنسبة ٣٤ فى المائة؛ أما فى تلك المستشفيات التى فاز فيها المورد الداخلى بعقد تقديم الخدمات، كانت التكاليف أقل بنسبة ٢٢ فى المائة. ويقال إن تكلفة التنظيف والخدمات الداخلية فى المستشفيات قد هبطت من ٥١٤ مليون جنيه إسترلينى إلى ٤٨٢ مليون جنيه إسترلينى بعد عقد المناقصات التنافسية، وهو هبوط حقيقى بنسبة ٢٩ فى المائة. ويقال إن التحول إلى اختبار السوق للخدمات المساندة فى الخدمة الصحية الوطنية قد أدى إلى وفورات بقيمة ٦٢٥ مليون جنيه إسترلينى على مدى سبع سنوات.

وأكثر الدراسات شمولاً وأكثرها انتظامًا من بين دراسات تأثير المنافسة على تكاليف الخدمة العامة هى التى أجريت فى الحكومة المحلية. فلقد وجدت لجنة المراجعة والتدقيق (١٩٨٧) فى دراساتها للمنافسة التطوعية أن تكاليف جمع النفايات بواسطة شركات خاصة كانت أقل من متوسط التكلفة، ولكن منظمات العمل المباشر حققت الشىء نفسه فى حالات كثيرة. وقد تبين أن منظمات العمل المباشر الأكثر منافسة تكلف أقل من متوسط تكاليف شركات القطاع الخاص، ولكن المنظمات المتوسطة التكاليف كانت أكثر تكلفة. وفى الدراسة التى قامت بها لجنة المراجعة والتدقيق (١٩٨٩) حول تنفيذ منظمات العمل المباشر لأعمال صيانة المبانى، وجدت اللجنة "دليلاً قويًا على أن تكاليف العديد من منظمات العمل المباشر كانت أعلى بكثير مما يجب أن يكون،" وأن أسعار الوظائف

المتشابهة تنوعت بالزيادة أو بالنقصان بنسبة ٢٠ فى المائة من سلطة محلية إلى أخرى. وفى دراسة قامت بها لجنة المراجعة والتدقيق (١٩٩١) حول إحكام اللوائح التى تحكم المنافسة من قبل منظمات العمل المباشر من أجل صيانة الطرق الرئيسية، وجدت اللجنة أن "سعر العمل المعروض حديثًا للمنافسة قد نقص بمعدل متوسط قدره ١٤ فى المائة للفترة من ١٩٨٦ - ١٩٨٧ إلى ١٩٨٩ - ١٩٩٠. ". ووجد مسح فى نشرة الحكومة المحلية (نشرة الحكومة المحلية ١٩٩٠) للمناقصات التنافسية بعد السنة الأولى للمنافسة فى ظل قانون الحكومة المحلية لعام ١٩٨٨ أن متوسط الوفورات كان بقيمة ٥,٦ فى المائة بالنسبة لعدد من الخدمات، وهو يتراوح من ١٠,٤ فى المائة بالنسبة لجمع النفايات و١٥ فى المائة بالنسبة لتنظيف المبانى إلى ٠,٢ فى المائة بالنسبة لتأمين الأطعمة. وهذه الدراسات جميعها تتعلق بالخدمات اليدوية؛ ولا يمكن افتراض أنه يتم تحقيق وفورات مشابهة بإدخال المناقصات التنافسية بالنسبة للخدمات المهنية وغير اليدوية. وتدعى سلطات مثل بيركشر Berkshire، وهرتفوردشر Hertfordshire وأوكسفوردشر Oxfordshire أنها حققت وفورات من التعاقد الخارجى على تقديم خدمات مثل إدارة الممتلكات وإدارة الرواتب.

ولقد وجدت الدراسات الأكاديمية أيضًا أن الوفورات تنتج عن عقد المناقصات التنافسية والتعاقد الخارجى فى الحكومة المحلية. وفى مسح للسلطات الصحية والمحلية وجد هارتلى وهوبى Hartley and Huby (١٩٨٥) متوسط توفير قدره ٢٦ فى المائة، ويتراوح من هبوط فى التكاليف بقيمة ٦٨ فى المائة، إلى زيادة بقيمة ٢٨ فى المائة. ووجد دومبرجر وآخرون (١٩٨٦) وكوبن وآخرون .Cubbin et al (١٩٨٧) وفورات كبيرة بقيمة ٢٢ فى المائة، كنتيجة للتعاقد الخارجى التطوعى الذى قامت به السلطات المحلية لجمع النفايات. ولقد تأكدت هذه الأرقام فى دراسات لاحقة، وخاصةً دراسة زيمانسكى Szy-manski (١٩٩٣) الذى يقول إن التعاقد أدى إلى تحقيق وفورات بقيمة ٢٧ فى المائة على الأقل فى جمع النفايات. ولقد وجدت إحدى الدراسات التى أجريت لصالح وزارة البيئة فى المملكة المتحدة، (وولش وديفيس Walsh and Davis ١٩٩٣) - واستندت إلى هيئة من أربعين سلطة - أن متوسط الوفورات كان بقيمة ٦,٥ فى المائة بالنسبة للخدمات التى خضعت للمناقصات التنافسية فى ظل قانون الحكومة المحلية لعام ١٩٨٨، ويتراوح من زيادة بقيمة ٢٦,٤ فى المائة إلى انخفاض بقيمة ٤٨,٩ فى المائة. وتنوعت النتائج تنوعًا واسعًا من خدمة إلى أخرى، مع تحقيق وفورات عالية فى جمع النفايات وتنظيف المبانى

وصيانة المواقع، وفى تنظيف الشوارع وتأمين الأطعمة وصيانة العربات وإدارة الترفيه كانت هناك وفورات أقل أو زيادات فى التكاليف. ولقد بينت دراسات الخدمات الاجتماعية الشخصية أن توفير القطاع الخاص للخدمات يمكن أن يكون أرخص بنسبة ١٥ إلى ٢٥ فى المائة، رغم أن الأدلة الأخرى توحى بأنه يجب تحقيق تحسينات كبيرة للكفاءة ضمن القطاع الخاص (بارى Parry ١٩٩٠، ص ١٤).

وتبين نتائج الدراسات التى تناولت تأثير التعاقد الخارجي والمناقصات التنافسية فى بريطانيا والبلدان الأخرى أن هناك وفورات فى تكاليف الخدمة المباشرة يمكن تحقيقها. وهناك اختلاف كبير فى النتائج التى تم التوصل إليها، وهى تؤدى إلى استنتاج مفاده أن من الأرجح تحقيق أعلى الوفورات فى الخدمات البسيطة المتكررة التى يمكن فيها استخدام العمالة غير الماهرة. ولا يوجد سوى قليل من الدراسات المُرضية حول المنافسة بالنسبة للخدمات الأكثر تعقيداً كالمساندة القانونية أو المالية. والخدمة العامة تستخدم بالفعل القطاع الخاص استخداماً واسعًا للحصول على جوانب معينة للخدمات المهنية، حيث يعتبر أنه أكثر فعالية، كما فى إعداد وثائق نقل الملكية على سبيل المثال، ولكن يصعب الحكم على تأثيرات التعاقد من أجل الخدمات المساندة الصميمية. ولقد استنتجت إحدى الدراسات التى تناولت تأثير التعاقد على الخدمات القانونية فى الحكومة المركزية أنه "لصالح الفعالية والاقتصاد، ينبغى أن يستمر توفير هذه الخدمات على أساس داخلى." (سبارك Sparke ١٩٩٣، ص ١١٩). والدليل الذى يدعم هذا الاستنتاج أو الاستنتاج المعاكس له دليل محدود.

فرض الرسوم:

إن الإدخال المحدود لتقاضى الرسوم مقابل الخدمات يجعل من الصعب الحكم على التأثيرات. وهناك دليل بأن فرض الرسوم يمكن أن يؤدى إلى تقليل استخدام الخدمات كالمتاحف. وفى مجال الصحة، يؤدى فرض رسوم على الوصفات الطبية إلى تخفيض شرائها من قبل دافعى تلك الرسوم. وتزعم الدراسة أن نظم الوصولات فى الولايات المتحدة تبقى على التكاليف الإدارية منخفضة، وتقلل من صور عدم الكفاءة، وتضمن أن المال المنفق يذهب إلى ذوى الحاجة. ويستنتج جورملى Gormley (١٩٩١) أن نظم المستندات نجحت فى السبعينيات من القرن العشرين لأنه تم تمويلها على نحو كافٍ، ولكنها كانت أقل نجاحاً فى الثمانينيات.

وهناك اعتراض على دليل تأثير الرسوم التى تلت رفع القيود عن خدمات النقل العامة. فقد استنتج فوستر Foster (١٩٩٢) أنه: «بصفة عامة، يبدو أن تعرفة النقل أعلى ، وأن الدعم أقل بدرجة كبيرة، وأن توالى الحافلات أكبر بصفة عامة، ولكن الاستخدام لم يزد كما كان متوقعًا. ومستخدم الحافلة لم يخسر من اختفاء شركة الحافلات الوطنية أو الاحتكارات فى التجمعات الحضرية. ولكن هناك خلافًا حول ما إذا كان المستهلك أحسن حالاً» (ص ١٢٢).

وتختلف التأثيرات فى النقل العام بين المناطق الريفية والمدن، ومن جزء من البلد إلى آخر. والاستخدام الرئيسى للرسوم كان من أجل رفع الدخل، وليس السيطرة على الطريقة التى يتم بها إنتاج الخدمات واستهلاكها. وإذا استخدمت الرسوم على نحو أكثر فعالية، فإنها تصبح ذات تأثير مفيد؛ ولكن لايزال الدليل - إلى الآن - محدودًا لدرجة أنه يعطى إرشادًا واضحًا.

التحول والأسواق الداخلية:

تُعدّ تقويمات تأثير مبادرة الإدارة المالية فى المملكة المتحدة إيجابية بصفة عامة، بالرغم من أنها تفيد أن التأثيرات كانت محدودة، ومن السهل تبديدها؛ والتغيير المستمر مطلوب لضمان الحفاظ على المكاسب بمرور الوقت (متكاف وريتشاردز Metcalfe and Richards ١٩٨٧). وكان للمبادرة تأثير مبدئى قوى على تحديد التكاليف والسيطرة عليها. ويقول مديرو وكالات الخطوات التالية - بصفة عامة إنهم تمكنوا من تحقيق كفاءة محسنة فى الإدارة الداخلية من خلال تحليل التكاليف والتحكم بها على نحو أفضل (فوجدن Fogden ١٩٩٣، دوبسون Dopson ١٩٩٣). وكان هناك تأكيد قوى على خفض التكاليف إثر إدخال الوكالات (كومون وآخرون .Common et al ١٩٩٢، ص ٤١). ونقص المعلومات الدقيقة حول الموقف قبل إدخال آليات سوق جديدة يعنى أن من الصعب إصدار أى أحكام واضحة حول التأثير الكلى للتغيرات. ومن المؤكد أنه ليس هناك تأثير واضح للوكالات فى الأرقام الكلية للإنفاق العام، وليس واضحًا ما يجرى لأى وفورات قد تتحقق.

ويصعب أيضًا تقويم تأثير مبادرة إدارة الموارد فى الخدمة الصحية الوطنية، وذلك بسبب نقص المعلومات المحاسبية الكافية. «... ولا يمكن القول إن إدارة الموارد قد أنتجت نظامًا يكشف عن قدراتها على تحقيق مكاسب هامة للمريض يمكن قياسها. وهناك تأكيدات بوجود تحسينات فى رعاية المرضى. ولقد أشرنا إلى أمثلة لهذه التحسينات،

حيث يبدو ربطها بإدارة الموارد كعامل طارئ مبرراً؛ ولكن يصعب – فى خدمة صحية تسعى بصورة عامة لتحقيق تحسينات – إثبات أن تلك التحسينات ما كانت لتحدث إدارة الموارد» (باك وود وآخرون Backwood et al. ١٩٩١).

وبالمثل فإنه يصعب عزل التأثيرات المالية للتغيرات فى إدارة التعليم والخدمات الاجتماعية وإعادة تنظيم الخدمة الصحية الوطنية الأحداث عهداً لإنشاء سوق داخلية. وتوحى مواقف المديرين أن التغيرات قد حسنت من إدارة التمويلات والسيطرة على التكاليف؛ فمثلاً دراسة التغيرات فى الخدمة الصحية الوطنية من قبل الجمعية الوطنية للسلطات والاتحادات الصحية (أبلباى وآخرون .Appleby et al ١٩٩٢)، وجدت أن المديرين اعتبروها حافزاً لتحقيق الكفاءة. ويصعب الثقة فى هذه الأحكام. وقد قالت لجنة المراجعة والتدقيق فى دراستها عن السوق الداخلية فى مجال الصحة إن: «المقارنة الجيدة للأسعار بين الموردين تنطوى على تحليل مفصل لعوامل مثل دمج الحالات والممارسة السريرية واستخدام الأصول. ولكن يتم التقدم بعرض الأسعار على أسس مختلفة. فعلى سبيل المثال، يتقدم بعض الموردين بعرض أسعار لعبء العمل الكلى فى تخصص الجراحة، فى حين يقدم آخرون أسعاراً موحدة للعمليات الصغرى والمتوسطة والكبرى. ويصعب أيضاً تمييز تأثيرات السوق والتغيرات التقنية. (لجنة المراجعة والتدقيق ١٩٩٣د، ص ٣١)

ومن المبكر تقويم تأثيرات إدخال الاقتصاد المختلط للرعاية فى الخدمات الاجتماعية؛ وتفيد المؤشرات الأولية أنه من المحتمل أن يتباين التأثير تبايناً كبيراً، اعتماداً على طبيعة السوق المحلية ونمط الطلب. وعلى سبيل المثال تعد الأسعار فى المدن أعلى منها فى المناطق الريفية؛ لأن العرض أقل فى المدن. وهناك ترحيب عام فى المدارس والجامعات بانتقال الموارد المالية فى التعليم، حيث إنها تسمح باستخدام أكثر فعالية للموارد من خلال تحديد أفضل للأهداف، بالرغم من أن من الواضح وجود صعوبات فى الحفاظ على الخدمات التى تتطلب وفورات فى الحجم من قبيل خدمات المكتبات المدرسية. ولقد وجد أرنوت وآخرون .Arnott et al (١٩٩٢) أن نسبة ٨٣ فى المائة من مديرى المدارس الذين يديرون موازناتهم المنقولة شعروا أنهم قادرون على استخدام للموارد المتاحة لهم على نحو أفضل مما تكون عليه الحال حين كان التحكم بيد سلطة التعليم المحلية. والدراسة التى أعدتها لجنة المراجعة والتدقيق (١٩٩٣أ) حول الإدارة المحلية للمدارس وجدت أن المدارس بصفة عامة كانت تدير أموالها بفعالية، ولكن كانت هناك صعوبات فى عدد كبير من الحالات.

مناقشة:

من الجيد أن تكون هناك شكوك حول بيانات تأثير إدخال آليات السوق على الكفاءة. فمن الصعب جمع المعلومات، وتعتمد الدراسات فى حالات كثيرة إما على التأكيدات أو على مسوحات ملاحظات المديرين. وحتى فى الولايات المتحدة الأمريكية، حيث التجربة أوسع بكثير، فإن الدليل على حدوث وفورات مالية إثر المنافسة هو دليل محدود. ويقول فان هورن Van Horn (١٩٩١) ص ٢٧١: «حين تشدَّد الأسئلة لا يتمكن سوى القليلين من المسؤولين أن يوفروا دليلاً لا سبيل إلى إنكاره لدعم زعمهم بأن التعاقد الخاص أرخص من تقديم الحكومة للخدمات. وإذا كانت أية مقارنات القيمة قد أجريت فإنها نسيت. وبدون أى ضغط لإحداث التغيير، قرر معظم المسؤولين المحليين منذ مدة طويلة الاعتماد على الشركات الخاصة لإنجاز عدد من خدمات الحكومة المحلية أو حكومة الإقليم أو حكومة الولاية».

وتعتمد الكثير من المزاعم التى تفيد إما أن استخدام آليات السوق يقلل التكلفة أو أنها مكلفة على مغالطة منطقية. وتستشهد آشر Ascher فى تلخيصها لتجربة المنافسة فى الولايات المتحدة الأمريكية بمراجعة أعدها المعهد المدنى Urban Institute: «إن مقدار التقويم الشامل المستقل والشامل لتأثيرات التعاقد قليل تماماً باستثناء ما يتعلق بجمع النفايات الصلبة. ولم يتم بشكل واف سوى تقويم تجارب قليلة من التعاقد، ومن ضمنها الابتكارات الحديثة، بحيث يتاح للوكالات الوطنية أن تعرف تحت أى ظروف يصلح التعاقد». أما ما يتعلق بالتطورات الأخرى غير التعاقد، فإن الدليل المتوافر أقل. والطريقة التى تم بها جمع المعلومات المالية بواسطة الوكالات الحكومية فى الماضى، تعنى أنه من الصعب عمل مقارنات واقعية عبر الزمن.

ولا يجود سوى دليل محدود على أن الوفورات الأولية التى قد تنتج من عمليات السوق سوف تتراجع بمرور الوقت. ولقد وُجد هذا فى الولايات المتحدة فى عدد من السلطات المحلية (ريفوس Rehfuss ١٩٨٩). كما وجد زيمانسكى وويلكنز Szymanski and Wilkins (١٩٩٢) أن: «... وفورات التكلفة المرتبطة بالتعاقد تنخفض بعد فترة أربع سنوات من توقيع العقد الابتدائى. ويتزامن هذا التوقيت مع إعادة التفاوض بشأن العقود الابتدائية، ويوحى بالفعل أن العقود الابتدائية ذات سعر منخفض نسبياً. ومن الممكن أن يكون هذا التأثير بسبب الخطأ (وهو لعنة الفائز) أو بمنزلة تعمد إعطاء سعر أقل» (ص٣).

وكان هناك بالتأكيد أمثلة عن تقديم عقود بأسعار متدنية إلى حد كبير فى الجولة

الأولى للمناقصات التنافسية فى الحكومة المحلية فى بريطانيا سواء كان ذلك صدفة أو متعمداً. ويبدو من المحتمل أن عرض أسعار منخفضة كان من قبل موردى الخدمة العامة الداخليين، بمقدار ما كان من قبل القطاع الخاص (وولش وديفيس Walsh and Davis ١٩٩٣). وفى حالات متطرفة أعيد التفاوض بشأن الأسعار فى أثناء سريان العقد. وفى بعض الحالات، من المحتمل أن يختلف التأثير البعيد المدى للأسواق عن النتائج المباشرة بسبب نمو الاحتكار من جهة أو الدخول إلى السوق من جهة أخرى. ويمكن ببساطة أن يكون من الصعب تقويم التأثيرات البعيدة المدى؛ ويقول كوبرز وليبراند Coopers and Lybrand والمؤسسة الوطنية للبحوث التربوية The National Foundation for Educational Research (١٩٩٢) فى تقويمهم للإدارة المحلية للمدارس إنه: «يصعب القول بما إذا كانت الإدارة المحلية للمدارس نفسها سوف تؤدى على المدى البعيد إلى تحقيق صافى مدخرات أو صافى تكاليف؛ وسوف يختلف الموقف اختلافًا كبيراً بين سلطات التعليم المحلية. وعند المقارنة سوف نستغرب إذا كان هناك صافى مدخرات قد تحقق. وقد تنتج الوفورات المبدئية عن التأثيرات المحفزة التى يحدثها التغيير، وقد تنعدم بمرور الوقت. وقد يتم أيضاً ابتلاع الوفورات فى إنفاق الخدمة العام، مما يقلل الضغط لإحداث اقتصاديات أكثر عمومية. ولا يوجد بالتأكيد أكثر من دليل ضعيف أن الوفورات المتحققة من المنافسة تقلل الإنفاق الكلى الحكومى، بدلاً من تمكين السياسيين من إجراء تغييرات فى نمط الإنفاق.

مصادر التغيرات فى الكفاءة:

يوجد خلاف حول مدى كون أى مدخرات تحدث عقب إدخال آليات السوق ناتجة عن التحسينات الفنية فى الكفاءة، ومثال ذلك الاستعاضة عن العمل برأس المال أو إعادة تنظيم أنماط العمل، من خفض الرواتب وجعل ظروف عمال القطاع العام أسوأ، أو من زيادة معدل سرعة العمل. ولقد وجد كوبن Cubbin وزملاؤه أن التقليل فى تكاليف خدمات جمع النفايات الذى حدث بعد المنافسة نتج عن تحسينات فنية: «... فبالنسبة لتلك السلطات التى تتعامل مع مقاولين من القطاع الخاص، يمكن أن تعزى جملة التوفيرات إلى تحسينات فى الكفاءة الفنية – أى الإنتاجية المادية لكل من الرجال والعربات. ولا يبقى سوى رواسب قليلة يمكن أن تعزى إلى عوامل أخرى مالية».

وفى حالة المناقصات التنافسية الإلزامية فى الحكومة المحلية الإسكتلندية، يقول كيرلى

ووين Kerley and Wynn (١٩٩١): «يبدو أفضل مقاولى القطاع الخاص قادرين على أن يقدموا عطاءات من أجل تقديم خدمات السلطة المحلية على أساس الإنتاجية العالية، ورغم ذلك يدفعون أجوراً مماثلة على الأقل للأجور التى جرى التفاوض بشأنها فى المجلس الوطنى المشترك للمساومة على الأجور». ولم ينطبق هذا الاستنتاج على حالات تمثل تكاليف العمالة فيها نسبة عالية من التكاليف الكلية، وخاصةً فى تنظيف المبانى حيث يتم استغلال العمالة الضعيفة.

ولقد وجد وولش (Walsh) ١٩٩١ أن المصدر الرئيسى للتوفيرات التى تلى المناقصات التنافسية كان هو الإنتاجية الأكبر التى تنجم عن تحسين طرق العمل وتنظيمه، وعن الاستثمار فى معدات أفضل. وقد حدث متوسط زيادة فى الإنتاجية مقداره ٢٤,٨ فى المائة فى عدد من الخدمات. ومناقشات الحالات الأخرى من إدخال آليات السوق أوحت أيضاً أن التغيير أدى إلى أنماط فى التنظيم أكثر فعالية، كنتيجة مثلاً لنقل الموارد المالية. ومن الشائع أن يقول مديرو المدارس ومديرو الخدمة الصحية الوطنية ومديرو الوكالات التنفيذية إنهم أدخلوا تحسينات فى تنظيم العمل والإنتاجية. ورغم وجود صعوبات فى قياس إنتاجية القطاع العام، يبدو من المحتمل أن تحسينات حدثت فى بعض الحالات.

ومن الواضح أن تخفيضات كبيرة حدثت فى الأجور، لاسيما فى خدمات العمالة المكثفة غير الماهرة كنظافة المبانى، بعد إدخال آليات السوق إليها. وتوجد فى المدارس أمثلة عن مدرسين ذوى خبرة كبيرة وأجور أعلى اعتبروا فائضين عن الحاجة، وجرى تعيين مدرسين أقل خبرة وأقل كلفة. وتستخدم العقود قصيرة المدى بصفة أوسع فى الخدمات العامة لإتاحة مرونة أكبر فى تكاليف الموظفين. ويقال إن الدراسات كتلك التى قام بها دومبرجر Domberger وكوبن Cubbin وزملاؤهما أهملت التكاليف الاجتماعية الكبيرة التى تنتج عن الأجور الأقل وتخفيض التوظيف، كنقص الضرائب والزيادة فى دفع الإعانات – على سبيل المثال – (جانلى Ganley وجرال Grahl ١٩٨٨). ويرى البعض هذه التكاليف وغيرها على أنها تلغى أى توفير تماماً:

وفى الطرف المقابل لأى مكاسب هناك الخسائر الناجمة عن فائض العمالة والعبء الإدارى وانخفاض الروح المعنوية والعمل الصناعى وزيادة الاستغلال والبطالة، ويضاف إليها بالنسبة لبعض المناطق على الأقل انخفاض المستويات (كارنيجان Carnaghan وبريسول – ميلنز Bracewell - Milnes ١٩٩٣).

وتعدّ هذه مبالغة، رغم أنها تصحيح قيِّم للقبول الذى يلقاه التأكيد بأن المنافسة والتعاقد لهما قيمة عالية دائمًا وفى كل مكان. ويوحى الدليل أن التوفير ينجم عن مجموعة من الطرق الجديدة فى العمل وتخفيض الأجور والنزول بمستوى ظروف العمل وارتفاع معدل سرعة العمل، مع وجود اختلاف كبير من أحد أنواع الخدمات إلى آخر، مثلاً بالنسبة لطبيعة سوق العمل ونمط العمل.

وكان من السهل نسبيًا عمل تغييرات فى الأجور وفى ظروف العمال حين كانت النقابات ضعيفة وأسواق العمل سائبة وحين كان هناك تنظيم قليل للسوق. وتبين تجارب الستينيات وأوائل السبعينيات من القرن العشرين – حين أدت الصعوبات فى التوظيف إلى زيادة الأجور، وإلى توفير الخدمة بطريقة أكثر مباشرة مع المقارنة باستخدام السوق – تبين أن الظروف الاقتصادية والاجتماعية المختلفة تحدث تأثيرات مختلفة جداً. ووجد وولش Walsh وديفيس Davis أن تأثير المناقصات التنافسية فى الحكومات المحلية يميل إلى الازدياد بمرور الوقت، مع ازدياد التنافس فى السوق، رغم أن التأثير لم يكن قويًا. ولقد تحققت نتائج مشابهة فى حالة تشييد المبانى والطرق السريعة وصيانتها. وبينما من المحتمل أن تظل سوق العمل سائبة مع وجود نسبة عالية نسبيًا من البطالة فى المستقبل القريب، فسوف يكون هناك تأثيرات مختلفة فى أسواق عمل محلية معينة. وقد وجدت بعض السلطات المحلية – على سبيل المثال – أنه حتى نظافة المبانى يمكن أن تكون مرتفعة التكلفة، حين يكون هناك طلب عال عليها، كما فى أجزاء معينة من لندن وجنوب شرقى إنجلترا. ومن المحتمل أن يجعل تطبيق لوائح اللجنة الأوربية التى تحكم نقل الموظفين خفض الأجور والمرتبات أكثر صعوبة فى المستقبل، وهو ما قد يزيد البحث عن المدخرات من خلال طرق العمل المحسنة، وأيضًا يجعل استغلال العمال الضعفاء أكثر صعوبة، وخاصةً فى صناعة التنظيف.

تكاليف المعاملات:

إن النتائج الفورية لعمليات السوق بالنسبة للتكاليف المباشرة للخدمات ليست هى العوامل المالية الوحيدة التى يجب أخذها بالاعتبار فى تقويم تأثير إدخال آليات السوق. فهناك تكاليف كبيرة يتطلبها إدخال نظم تنظيمية وإدارية جديدة، حتى ولو كان يمكن تبريرها بحجة أن من الضرورى أن ننفق لكى نوفر. ويؤدى الفصل بين المشترى والمورد إلى زيادات فى تكاليف المراقبة وتكاليف الاتصال. وهناك تكاليف تعاملات كبيرة متضمنة

فى إدارة المنظمات من خلال استخدام الموازنات والحسابات التجارية المنقولة، ومثال ذلك تكاليف أنظمة المعلومات والإدارة المالية. ويمكن أن يكون إعداد العقود وإبرامها عالى التكلفة. ومرة أخرى من الصعب تقدير هذه التكاليف؛ حيث يقول المراقب المالى والمدقق العام فى مكتب المراجعة والتدقيق الوطنى فى تقويمه لمبادرة الإدارة المالية (مكتب المراجعة الوطنى ١٩٨٦): «... إننى أعتبر أن طبيعة التغييرات المنبثقة عن مبادرة الإدارة المالية هى من نوع يجعل من غير الواقعى توقع أن الإدارة المالية المحسنة، لاسيما فى المستويات العليا، سوف تؤدى إلى توفيرات قابلة للقياس بصورة جاهزة. وفى ضوء هذه الاعتبارات، من الواضح أن الإدارات ليست فى موقف يمكنها من أن تقيس فعالية تكلفة نظم مبادرة الإدارة المالية رغم أنه من الواضح أن هذا كان هدفًا مرغوبًا فيه» (ص ١٠).

ورغم الصعوبات فى إصدار حكم دقيق حول تكاليف إدخال آليات السوق، إلا أن من الواضح أنها تكاليف عالية. ويقدر أن تطبيق مبادرة الإدارة المالية قد تكلف ٣٥ مليون جنيه إسترلينى فى المدة ١٩٨٣ - ١٩٨٥. وقد تعرضت تكاليف تعليق عملية اختبار السوق من قبل الحكومة فى الخدمة المدنية للانتقاد من قبل كل من المستشارين والمسؤولين مباشرة عن تنفيذ العملية. ويظهر التقرير المبدئى حول اختبار السوق تكلفة بقيمة ٢٦,٤ مليون جنيه إسترلينى فى تنفيذ برنامج بقيمة ١,١ بليون جنيه إسترلينى، أى تكلفة إعداد بقيمة ٢,٤ فى المائة. ولقد قامت الحكومة المركزية أيضًا باستثمارات كبيرة فى تقنية المعلومات على مدى العقد الأخير لتجعل من آليات السوق أمرًا ممكنًا.

ولقد كان أقوى نقد تعرضت له تكاليف إدخال آليات السوق هو ما شهدته الخدمة الصحية الوطنية، مع سوق حجج بأن الموارد حوّلت من رعاية المرضى إلى الإدارة. ويعبر المديرون أنفسهم عن انتقادات مشابهة: «ولدى سؤال معظم المديرين العامين فى المناطق عن سلبيات القانون ذكروا التكاليف الإدارية والبيروقراطية فيما يتعلق بصورة رئيسية بالتعاقد (طلب معلومات أكثر تفصيلاً، وتحديد أدق، وأنظمة أفضل لإصدار الفواتير والمراقبة). ولقد انتُقد أيضًا نظام التعامل مع الإحالات التى لا تغطيها العقود، وكمية الجهد المطلوب لكمية صغيرة من العمل الكلى والذى لا يتناسب مع تلك الكمية الصغيرة. وكان هناك أيضًا قلق بشأن ازدياد التكاليف الإدارية من الفصل بين المشترى والمورد، وإدراك أن المال تم تحويله بعيدًا عن رعاية المرضى». (أبلباى وآخرون .Appleby et al، ١٩٩٢، ص ١٩ - ٢٠).

ولقد قدرت تكاليف إعداد الوحدات الصحية لتصبح اتحادات تحكم نفسها بنفسها بأنها أكثر من ٧٣ مليون جنيه إسترليني وذلك بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٣. وفي مجال الخدمات الاجتماعية، بالرغم من أن الحكومة وفرت موارد لتنفيذ الاقتصاد المختلط للرعاية في ظل منحة محددة، فإن المنظمات التطوعية ومنظمات القطاع الخاص وكذلك السلطات المحلية قلقة بشأن تكاليف التغيير. ولقد عبر مديرو المدارس عن تحفظات مشابهة حول الوقت الذي تستغرقه المهام الإدارية. وقد تقل تكاليف هذه التعاملات إلى حد ما، مع ازدياد ترسخ النظم الجديدة وتعلم مديري الخدمات العامة والسياسيين تشغيلها على نحو أكثر فاعلية؛ ولكن يوجد - في بعض الحالات على الأقل - تكلفة إضافية دائمة ناجمة عن إدارة الخدمات العامة وفق مبادئ السوق.

وهناك المزيد من المعلومات المتاحة حول تكاليف التعاملات المرتبطة بالمناقصات التنافسية أكثر من المبادرات الأخرى. ولقد وجد وولش Walsh وديفيس Davis (١٩٩٣) أن تكاليف إعداد المناقصات التنافسية الإلزامية في الحكومة المحلية كانت بقيمة ٧,٧ في المائة من قيمة العقد السنوي. وترتبط هذه التكاليف إلى حد كبير بإعداد المواصفات الفنية، ومثال ذلك قياس المواقع التي يتعين قيام العمل عليها، وتكاليف إبرام العقود. ومن الواضح أيضاً أن تكاليف الإعداد عالية بصفة خاصة بالنسبة للعقود الصغيرة، بسبب زيادة التكاليف الناجحة عن الحجم، وهذه مسألة ضرورية بصفة خاصة، باعتبار أنه يتم تأجير العديد من العقود الصغيرة في ظل مبادرة اختبار السوق من قبل الحكومة. وأيضاً تبين تجربة التعاقد في الولايات المتحدة أنه توجد تكاليف كبيرة للإعداد. وهذه التكاليف بصورة جزئية لا تتكرر، ولكن المديرين يفيدون أن قرابة ثلثي التكاليف المبدئية سيترتب في كل مرة يتم فيها إبرام عقد. وإدخال المناقصات التنافسية في الخدمة الصحية الوطنية بالمملكة المتحدة أظهر أيضاً أن التنفيذ يتطلب تكاليف كبيرة ومجهوداً ووقتاً إداريين. ولقد قدر مكتب المراجعة والتدقيق الوطني أن ما يصل إلى خمس سنوات من المجهود الإداري سوف يكون مطلوباً بتكلفة إجمالية قدرها ١٥ مليون جنيه إسترليني. ويجب أيضاً الأخذ في الاعتبار التكاليف التي يتكبدها المقاولون في إعداد عطاءات المناقصات، وذلك في كل حالة من هذه الحالات.

ووجد وولش وديفيس (١٩٩٣) أن التكاليف التي يتحملها العميل لإدارة العقود كانت أعلى بقرابة ٣٠ في المائة من التكاليف الموازية التي تكلفتها إدارة الخدمات قبل المنافسة. وتبين أن متوسط تكاليف مراقبة العقود يساوي ٦,٤ في المائة من القيمة الإجمالية للعقد،

بالرغم من أن بعض الخدمات كصيانة العربات وصيانة الأرضيات كانت أكثر تكلفة للغاية، فقد بلغت قرابة ١٠ فى المائة من قيمة العقد. ولقد وجدت لجنة المراجعة والتدقيق (١٩٩٣ج) أرقامًا مشابهة، تتنوع من ١,٤ فى المائة بالنسبة لتأمين الأطعمة فى مجال التعليم إلى ١٢,٥ فى المائة بالنسبة لصيانة العربات. وتعد تكاليف المراقبة هى الأقل بالنسبة لتلك الخدمات التى يتم تقديمها مباشرة للجمهور، كجمع النفايات، حيث يمكن لمستخدمى الخدمة أن يلعبوا دورًا فى مراقبتها. كما وجدت لجنة المراجعة والتدقيق (١٩٩٣د) أن تكاليف المراجعة فى الخدمة الصحية الوطنية قد تنوعت من ٠,٥ إلى ٢ فى المائة من الإنفاق الكلى للسلطات الصحية المختلفة، بمتوسط ١,٣ فى المائة. ولقد تبين أن تكاليف إدارة العقود فى الولايات المتحدة الأمريكية كانت أعلى إلى حد ما، وغالبًا ما تصل إلى ١٠ فى المائة من قيمة العقد. ويقول أوزبرن Osborne وجابلر Gaebler إن المدن غالبًا ما تنفق ٢٠ فى المائة من قيمة الخدمة على المراقبة من أجل "القيام بالمهمة على الوجه الصحيح." وتبين أن تكاليف إدارة العقود بالنسبة للرعاية الاجتماعية فى بريطانيا كانت عالية. وكلما كانت الخدمة أكثر تعقيداً، زاد احتمال أن ترتفع تكلفة مراقبة العقد، إلا إذا أمكن جعل العقد يراقب نفسه بنفسه، أو إذا أمكن الثقة فى أن يتصرف المورد بما يخدم صالح المشترى.

وتعد تكاليف التعاملات للخدمة العامة ذات التوجه نحو السوق كبيرة. وقد يمكن تبريرها على أساس أنها تتوازن مع المكاسب التى تتحقق فى كفاءة الخدمات العامة وفعاليتها، ولكن من المحتمل أن ينظر الكثيرون إلى التأثير الحالى على أنه نمو صيغة جديدة للبيروقراطية، وهى بيروقراطية تترسخ لتقوم بإدارة السوق. وكما يقول بوسطن (بوسطن وآخرون .Boston et al ١٩٩١، ص ٢٥٥) عن إدخال التغيير فى نيوزيلندا: «أيًا كانت مزايا النظام الجديد، فإن هناك العديد من المجالات التى تدعو للقلق. وأحد هذه المجالات يرتبط بتكاليف تغيير الهياكل التنظيمية والحدود بين الإدارات. وهى تشمل التكاليف الاقتصادية لإعادة التنظيم (ومن بينها تكاليف تقارير المستشارين وإحالات الإدارات وأجور العاملين الفائضين عن الحاجة وإعادة التوزيع وإعادة التدريب، إلخ)، وتكاليف اختلال سير عمل الحكومة، والتكاليف الاجتماعية (ومن بينها الضغوط والتوترات التى تحدثها ضغوط العمل الإضافى وعدم الأمن فى الوظائف وفقدان الروح المعنوية والعمالة الفائضة عن الحاجة، إلخ). وحتى الآن لم يتم القيام بعمل تقويم شامل لتكاليف آلية العمل للتغيرات الحكومية، بالرغم من نشر بعض الأرقام المتعلقة بتكاليف أجور العمالة

الفائضة عن الحاجة ورسوم الاستشارات. وعلى سبيل المثال فإن أجور العمالة الفائضة عن الحاجة للمدة بين سبتمبر ١٩٨٦ ويوليو ١٩٩٠ بين موظفى الدولة كلفت الحكومة أكثر من ٣١٠ مليون جنيه إسترلينى».

ومن المؤكد أن التكاليف فى المملكة المتحدة أعلى بكثير. والأساليب الجديدة كاستخدام برامج الحاسب الآلى لمراقبة العقود، أو لإدارة السوق الداخلية فى الخدمة الصحية الوطنية قد تقلل التكاليف على المدى البعيد، ولكن ستكون لها تكاليف عالية على المدى القصير. ولقد قدرت تكاليف النظم الحسابية الجديدة فى الخدمة الصحية الوطنية ببريطانيا بـ ١٧٤٩ مليون جنيه إسترلينى بحلول عام ١٩٩٩. وارتفعت تكاليف الإدارة بسبب زيادة عدد المديرين وبسبب ارتفاع مرتباتهم. والقيام بتحليل كامل للتكلفة والربح الناجحين عن إدخال الإدارة الجديدة للخدمات العامة – وهو تحليل سيكون تقريبيًا بالضرورة – سوف يكون ذا قيمة فى الجدل الدائر حول فعالية التغيير.

الفعالية والجودة:

والمستند الثانى للحجة المؤيدة لإدخال آليات السوق إلى إدارة الخدمات الحكومية هو أنها سوف تؤدى إلى تحسين الخدمات المقدمة للجمهور. وهو يدور حول إعادة ابتكار الحكومة بمقدار ما هو حول تقليل الإنفاق العام وزيادة الكفاءة فى الخدمات العامة. وكما تدعى الحكومة فى "ميثاق المواطن" Citizen's Charter الذى يعتمد إلى حد كبير على إدخال آليات السوق: «كانت هذه الإصلاحات حول جعل التنظيم الداخلى للخدمات العامة سليمًا. ومع ظهور ميثاق المواطن تحول تركيز برنامج الحكومة للإصلاح إلى النظر إلى المظهر الخارجى للخدمة العامة: أى العلاقة بين الخدمات العامة ومستخدميها» (رئيس الوزراء ومستشار دوقية لانكستر ١٩٩٢، ص ١٠).

وبالنسبة للحالة الخاصة للحكومة المركزية، قال جون ميجور: «إن ما نراه فى الوقت الحاضر ... هو بصراحة ليس أقل من ثورة فى إدارة الخدمة المدنية ... وهو على ما أعتقد فرصة لمنح المديرين والموظفين مجالاً أفسح بكثير من ذى قبل لتحقيق فعالية أكبر بكثير، وقيمة للمال أكبر بكثير ... وربما فوق هذا كله إعطاء مجال أكبر بكثير لما نحن موجودون من أجله فى المقام الأول – أى تقديم خدمة أفضل للمستهلك ... ولا تعد الوكالات بأى معنى مجرد حفلة بيروقراطية أخرى لإعادة التنظيم – ليس هذا هو ما قامت الوكالات من أجله. إذ المقصود منها توفير خدمة أفضل ...» (حسب استشهاد كومون وآخرون Common et al. ١٩٩٢، ص ١٢٠).

وتعد المعايير وقياس الأداء جزءًا رئيسيًا من المبادرات الداعية إلى التغيير، وهناك تأكيد متزايد على تقويم الخدمات العامة وحق الجمهور فى الشكوى والحصول على التعويض، إذا لم يتلق خدمة وافية.

ولقد أصبحت جودة الخدمة المفهوم الذى يخيم فوق مناقشة التغيير فى إدارة الخدمات العامة، ولكن مؤيدى التغيير اعترفوا فى بعض الحالات بأن آليات السوق وحدها ليست كافية. ولجنة المراجعة والتدقيق فى دراستها لدور السلطة الصحية، قالت إن "هناك حاجة لعنصر من الإشراف والتنظيم فى السوق الجديدة".

وبدون التغير فى المؤسسات سوف تميل الصيغ التقليدية للمراقبة إلى إعادة تأكيد نفسها. ولقد أخفقت السوق الداخلية التى أدخلت إلى التعليم العالى لأن التغيرات لم تمنح المستخدم أية قوة حقيقية، ولم تكن هناك إمكانية لزيادة الإمداد، مما سهّل التواطؤ (ويتزل Witzel ١٩٩١). ومن غير المحتمل أن يكون التغير الجزئى فعالاً. فقد قيل مثلاً إن نظم الإيصالات Voucher Systems تكون غير فعالة بدون رفع القيود عن الإمداد. وقد تمكن كل من النقاد والمدافعين عن استخدام آليات السوق فى الخدمة العامة من القول إن التغيرات تمت على السطح، ولم تحدث تغيرات جوهرية فى طبيعة الخدمات.

وأقوى انتقاد للطرق التى اختارتها الحكومة لتحسين جودة الخدمة قد صدر - كما قد يتوقع المرء - عن نقابات العمال، التى قالت إن التغيرات كانت تدور حول التحكم بالموظفين وتخفيض التكاليف، وكانت بمنزلة كارثة بالنسبة للجودة. وفى حالة الخدمة الصحية الوطنية فى بريطانيا - على سبيل المثال - قالت نقابات العمال إن: «... ست سنوات من المناقصات التنافسية فى مجال الخدمة الصحية لم تنجز الكثير فيما عدا تخفيض الخدمات التى كانت منتشرة فعلاً وسلسلة من الكوارث المفاجئة بواسطة المقاولين - كثير منها لا يستهان به وبعضها خطير وجميعها محبط ومكلف بالنسبة للمرضى والميزانيات على السواء. وفى مقابل قائمة الشكاوى، لم تقدم الحكومة حتى الآن أى دليل حقيقى ومقنع على نجاح سياستها، أكان نجاحًا اقتصاديا أو غير ذلك (الوحدة المشتركة لبحوث خصخصة الخدمات الصحية الوطنية ١٩٩٠، ص ٤).

وصدرت ادعاءات مماثلة بالنسبة لتأثيرات التعاقد والمناقصات التنافسية فى الخدمة المدنية والحكومة المحلية. ولا تعارض النقابات العمالية كل التغييرات، فهى - على سبيل المثال - قد اتخذت اتجاهًا أكثر إيجابية تجاه إدخال الوكالات التنفيذية فى الحكومة

المركزية، رغم قلقها حول تأثير التغيير على الروح المعنوية وما يتضمنه من نتائج بالنسبة لمستويات الخدمة.

ومن المؤكد أن العقود قد أخفقت، وأن هناك مشكلات في الجودة في بعض الحالات. ويوجد عدد من أمثلة إنهاء العقود في الخدمة الصحية الوطنية، وأمثلة لمقاولين انسحبوا من العقود بسبب صعوبات في تلبية الشروط التي طلب منهم العمل بموجبها. وبقيت السلطات المحلية في مواجهة مشكلة صعبة هي الحفاظ على الخدمات بعد تصفية المقاولين لأعمالهم، مثلما حدث مع عدد من عقود المرافق الترفيهية Leisure contracts في عام ١٩٩١. وأخفقت الخدمات التدريبية التي تمت خصخصتها بواسطة شرائها بالكامل من الحكومة المركزية. وفي الخدمة الصحية الوطنية أخفقت عملية رئيسية لشراء كامل خدمات الحاسوب في وست ميدلاندز West Midlands. ولا ينبغي المبالغة في المشكلة. فقد وجد مجلس إدارة الحكومة المحلية أن ٦٦ عقداً فقط، من إجمالي ٣٤٦٨ عقداً (أي ٢ في المائة) تم إبرامها في ظل قانون الحكومة المحلية لعام ١٩٨٨، أنهيت بسبب إخفاقها في الأداء بفعالية. وثمة نسبة من العقود أعلى بكثير صادفت صعوبة دون أن تخفق إلى درجة تبرر إنهاء العقد، ومثال ذلك ٢٨ في المائة من عقود جمع النفايات، و٢١ في المائة من عقود تنظيف الشوارع، و١٦ في المائة من عقود صيانة المواقع، و١٧ في المائة من عقود نظافة المباني.

ويعد القطاع الخاص أكثر نشاطاً في مجالات العمل الأكثر عرضة للإخفاق. وقد وجدت أبحاث أعدت لحساب وزارة البيئة بالمملكة المتحدة أنه كانت هناك مشكلات كبيرة من الإخفاق في تحقيق المستويات المحددة في المواصفات في حالة نظافة المباني، وفي الخدمات الأخرى بدرجة أقل. وكانت أكثر المشكلات شيوعاً هي الإخفاق في تحقيق المستويات المطلوبة، وفي إكمال العمل في موعده. وكانت هناك مشكلات، على الأقل مبدئياً، تتعلق بعقد مرافقة المساجين، الذي رسا على المجموعة ٤ Group 4، وفي عقود السجون. وفي حالات كثيرة تنجم المشكلات عن المقاول، الداخلي أو الخارجي، الذي يقدم أسعاراً منخفضة إلى حد بعيد لكي يفوز بالعقد.

وفي مقابل هذه النتائج حول إخفاق العقود والمستويات المتواضعة للأداء في بعض الحالات، توجد ادعاءات بوجود مكاسب مهمة من المناقصات التنافسية. فأولاً: أُرغمت السلطات الحكومية على أن تكون محددة ودقيقة بشأن مستوى الخدمة التي تريد تقديمها، وأن تكون واضحة بشأن العلاقة بين التكلفة والجودة. ومسؤولو الحكومة المحلية الذين لهم علاقة بالمناقصات التنافسية عادة ما يقولون إن العملية لها ميزة إجبارهم على اختبار

الممارسة القائمة، وأنهم الآن يعرفون تكلفة الخدمات التى يقدمونها. ومن الشائع، عند اختبار ممارسات العمل، أن تجد المنظمة أنه ليس لديها سوى معرفة حقيقية ضئيلة بالممارسات القائمة، وأن الاختلافات غير المخطط لها من مكان لآخر شائعة، ومثال ذلك الاختلافات بين مدرسة وأخرى. وكثير من الشكوى حول تدنى المستويات إنما يعكس التوحيد المعيارى، مع ارتفاع بعض المستويات وتدنى البعض الآخر. ولذلك فمن المحتمل أن يتشكى أولئك الذين خسروا فى هذه العملية، حتى ولو تحسن المستوى الإجمالى. ولقد وجدت دراسات شاملة محددة أن التعاقد إذا كان له أى تأثير فهو يؤدى إلى تحسين الجودة (دومبرجر وآخرون Domberger et al.1993؛ دومبرجر وآخرون ١٩٩٤).

وإدخال الفصل بين العميل والمقاول يعنى أيضًا أن المستويات تتم مراقبتها على نحو لم يكن موجودًا فى السابق.

وبينما تكتسب السلطات المحلية خبرة بالمناقصات التنافسية، فإنها تطور وسائل أكثر فعالية للتركيز على أداء الخدمة وتستخدم الجمهور إلى حد أكبر فى تطوير المعايير ومراقبتها؛ من خلال – مثلاً – استخدام المجموعات الدائمة من أجل المراقبة. وتقول لجنة المراجعة والتدقيق Audit Commission (١٩٩٣): «نزعت الجولة الأولى من العقود إلى تقنين المدخلات أو العمليات القائمة، ربما لأن السلطات كانت تبنى عقودها على طرق العمل وخطط العلاوات القائمة. والآن تزيد السلطات من تأكيدها على جودة ناتج خدمة من أجل مستهلكيها» (ص ٣٣). وتعد صور الإخفاق فى الجودة أكثر احتمالاً فى بداية العقود، من جهة بسبب تغير العمليات والطرق، ومن جهة أخرى بسبب أنه يجب أن يمر المقاولون بفترة تعلم. وتميل التجربة إلى تحسين الخدمات تتحسن بمرور الوقت، وإلى تصحيح الإخفاقات الأولى. ويتنوع الوقت المبذول فى التعلم بحسب صعوبة الخدمة.

وتطرح الحكومة ادعاءات قوية حول فعالية مبادرة الخطوات التالية Next Steps in-itiative فى تحسين المستويات: «هناك تحسينات مهمة فى الخدمات كنتيجة لبرنامج الوكالة. فعلى سبيل المثال: تقلصت أوقات الانتظار لاختبارات القيادة من ١٣ أسبوعًا إلى أقل من ستة أسابيع، وقامت وكالة الجوازات بتحسين مدة سير المعاملة بالنسبة للنظر فى الطلبات من ٢٤ يومًا إلى سبعة أيام» (رئيس الوزراء ومستشار دوقية لانكستر ١٩٩٢، ص ٥). ويُنظر إلى وثائق الإطار العام على أنها تجبر الوزراء ومديرى الوكالات على أن يكونوا واضحين بشأن المستويات التى يتعين تقديمها، ومقاييس الأداء بوصفها تضمن التوصل إلى تلك المستويات.

ولقد وجدت مراجعات مبادرة الخطوات التالية أن أهداف الأداء تتحقق فى غالبية الحالات. ولكن هناك دائمًا ميل إلى التركيز على عناصر الأداء التى يمكن قياسها، بدلاً من التركيز على فعالية ما يتم تقديمه. ويورد ميلون Mellon (١٩٩٣أ) ما أورده أحد مسؤولى نقابات مجلس الخدمة المدنية حيث يبين أن ٢٠ فقط من أهداف الوكالة من بين ٢٠٠ هدف تناولت الجودة فى مقابل تخفيض التكلفة أو الأهداف الكمية. ولقد قال بوليت Pollitt (١٩٨٨) إن غالبية نظم قياس الأداء تستند إلى أهداف يتم تحديدها من قبل كبار المديرين والسياسيين وليس من قبل مستخدمى الخدمات. ويورد ميلون ذلك على أنه مشكلة فى مبادرة الخطوات التالية: «... هناك نزعة لأن توضع الشروط من قبل المركز والخزانة، ومن قبل الوزير من آن لآخر: ويواجه المدير العام أهدافًا جديدة مفروضة غالبًا بدون مشورة ... فى حين أن إدارة الجودة الكلية – وهى الفكرة التى يتم تبنيها بصورة متزايدة فى القطاع العام – تبين أن كلاً من أهداف خفض التكلفة وتحسين الجودة يمكن تحقيقها فى الوقت نفسه، فهناك عادة حاجة إلى بعض الاستثمارات الأولية أو الإنفاق، أى فى شراء آلات وحاسبات آلية جديدة وهكذا. وفى المقابل، عادة ما يطلب من مديرى القطاع العام زيادة ما يقدمونه مع تخفيض ما يعطى إليهم» (ص ٢٣). وكثرة أهداف الأداء يمكن أن تلغى لا أن تعزز القدرة على تقويم الجودة من خلال جعل التركيز أمرًا صعبًا، وجعل الحكم الواضح بشأن الأداء الكلى صعبًا. ولقد أدى تطور الوكالات التنفيذية إلى فرض تركيز أكبر على مواقف العملاء، باستخدام مسوح مواقف المستخدمين ونظم الشكاوى والآليات الأخرى، كاتفاقيات الخدمة الداخلية مع المستخدمين الداخليين، ولكن يبدو أن التركيز كان على أهداف الأداء المباشرة إلى حد معقول (بندلبرى وآخرون Pendlebury et al. ١٩٩٤).

الجودة وإشراك المستخدم:

يرى المديرون إصلاحات الخدمة الصحية الوطنية فى بريطانيا على أنها قد أدت إلى تأكيد أكبر على الاستجابة لمستخدمى الخدمات. رغم أن هذا قد تحقق بشكل بارز من خلال العلاقات مع الأطباء العامين: «يُرى الفصل على أنه قد ساعد على تركيز أكبر على المستهلكين والأطباء العامين. ولقد أبلغ المديرون العامون فى المناطق عن وجود علاقات محسنة معهم، وأيضًا فهمًا أفضل واستجابة لحاجاتهم. بالرغم من أن التحول الثقافى إلى خدمة صحية وطنية أكثر توجيهًا نحو المستهلك يذكر على أنه مكسب، فإن الطبيب

العام كثيراً ما يعتبر وكيلاً للمستهلك ... وكان هناك أيضاً تغير لاحظه المديرون العامون في المناطق في صورة الجودة، مع تأكيد أكبر بكثير على جميع جوانب الطريقة التي تقدم بها الخدمات إلى المرضى» (أبلباي وآخرون .Appleby et al، ١٩٩٢، ص ١٦، ١٩).

وإصلاح الخدمة الصحية الوطنية يقوم نظرياً على المرضى ثم الأموال، ولكن في الواقع لم يبذل سوى القليل لتعزيز سلطة المستخدم، والمعايير المجسدة في ميثاق المرضى محدودة. وهناك دليل على أن الأطباء العامين ذوي الاعتمادات المالية ذوو فعالية في الضغط على المستشفيات لكي تكون سريعة الاستجابة. ويقول جلنرستر Glennerster إن ذوي الاعتمادات قادرون على إقناع المستشفيات بأن تحسن كفاءتها وتكون أكثر ابتكاراً، لكن الكثيرين لا يستفيدون ماداموا غير مرضى في عيادات ذات اعتمادات مالية. وتعالج الخدمة الصحية الوطنية أعداداً متزايدة من المرضى، بالرغم من أن العدد الذي ينتج عن التغيرات في المنظمة غير واضح، أن كان موجوداً في الأصل. ولا يوجد أكثر من دليل ضعيف على أن التغيرات قد أدت إلى زيادة في الاستماع إلى صوت مستخدمي الخدمة الصحية إما مباشرة أو بشكل غير مباشر؛ مثلاً من خلال المجالس الصحية في المجتمع، التي تبدو إما على ما كانت عليه من الضعف أو ازدادت ضعفاً. والسلطات الصحية بالمناطق بصفتها مشترية تبحث عن طرق استقصاء آراء الناس المحليين على نحو أكثر فعالية. وفي تطوير خطط الشراء تحاول السلطات الصحية أن تطلع على آراء الجمهور العام من خلال المسوحات واللقاءات العامة والمناقشات الجماعية والندوات العامة، رغم أن الطرق المستخدمة في معظم الحالات بسيطة. ولايزال تطوير وسائل لإشراك الجمهور إلى حد أكبر في مرحلة مبكرة جداً.

ومن المقصود أن تكون حاجات مستخدمي الخدمات هي دليل إدخال الاقتصاد المختلط للرعاية في الخدمات الاجتماعية، ولكن في هذا المجال أصبح تعارض النزعة الاستهلاكية والموارد المحدودة بازدياد أكثر وضوحاً. ويعود إلى السلطات المحلية تحديد معايير استحقاقية مستخدمي خدمات الرعاية، وللناس الحق في أن تقوَّم احتياجاتهم لتحديد ما إذا كانت المعايير تنطبق عليها. والقيود المفروضة على الإنفاق الحكومي جعلت من الصعب تلبية هذه الحاجات. ويبقى خيار المستخدمين في عقود الرعاية الاجتماعية محدوداً. وسيقول الكثيرون في القطاع التطوعي إن عمليات السوق قد تدمر روح الجماعة التي طوروها، وتضع تحدياً أمام أخلاقية التطوع. ويقول أندرسون Anderson إنه: «في التركيز على المسائل المالية هناك خطر واضح في تجاهل قضايا لها درجة الأهمية نفسها،

كمشكلات تحديد الجودة فى العقود بالنسبة للرعاية الشخصية، والحاجة إلى العمل ضمن قيود قانون الأعمال الخيرية، وإخفاق معظم العقود فى إعطاء منظمات تطوعية ضمان التمويل الذى اعتبر بمنزلة مكسب كبير فى النظام الجديد. وفوق هذا كله، قد تكون هناك مسألة كيفية حماية حقوق المستخدم الفعلى للخدمة حيث يكون العقد بين طرفين آخرين».

وكما فى حالة التعاقد فى الحكومة المحلية على نحو أكثر تعميمًا، فإن تطور عقود الرعاية معناه أن إدارات الخدمات الاجتماعية ألقت نظرة أكثر تفحصًا على الخدمة التى تريد تقديمها وعلى مستويات الجودة التى ينبغى تحقيقها. ولقد كان تطور الاقتصاد المختلط للرعاية مصحوبًا بتطور عدد من الوثائق التى توفر الإرشاد حول مستويات خدمات الرعاية .

وليس من المستغرب أنه يصعب تقويم تأثير التغيرات فى إدارة الخدمة التعليمية على جودة التعليم. ولقد أظهرت الدراسات التى تناولت عوامل تحديد جودة التعليم أن العوامل التى تؤثر عليها متنوعة ومن الصعب تحديد مقدارها (مورتيمور وآخرون .Mortimore et al ١٩٨٨؛ روتر وآخرون .Rutter et al ١٩٧٩). ويستنتج باو Bowe وبول Ball (١٩٩٢) فى دراستهما الإثنوغرافية حول تأثير إدخال مبادئ السوق فى المدارس أن: السوق ليست خالية من القيمة، وهو كآلية تحكمه أيضًا خيارات المنتجين. وأعمال شبه السوق فى مجال التعليم تطرح مجموعة كاملة من القضايا الأخلاقية الصعبة، التى يجب أن يواجهها كبار المدرسين فى المدارس. ويبدو أن للحكم المهنى مكانًا مركزيًا هنا. وإضافة إلى ذلك تبدو العلاقات غير المثيرة للمشاكل بين قوى السوق والمستويات التعليمية بعيدة فى التطبيق العملى عن أن تكون واضحة المعالم تمامًا. ويشجع السوق المدارس على التنافس من أجل "أنوا ع معينة من الطلاب". وأنشطة السوق فى مجالات معينة تقلل من الأنشطة التعليمية. ويعد إدخال القوى الشبيهة بالسوق إلى التعليم جزءًا كبيرًا من إجراء التجارب الاجتماعية الذى بدأ يولد سلسلة كاملة من النتائج غير المتوقعة (ص ٦٢).

وهناك حجج تفيد أنه كان للتغيرات الأكثر جوهرية فى إدارة التعليم تأثير على المستويات التعليمية فى الولايات المتحدة. فمن جهة يقال إن قياس الأداء أنتج عقلانية مفرطة، دونما تحسين فى نوعية الخدمة (وايز Wise، ١٩٧٩). ويقول آخرون إن التعاقد على الأداء فى مجال التعليم يحدث نتائج نافعة (ليبرمان Lieberman ١٩٨٩). والدليل الذى يبرهن أيًا من الحالتين محدود، ولذلك لا بأس من التشكك. وأكثر الدراسات تعقيداً هى تلك التى قام بها تشاب Chubb ومو Moe، والتى تسعى إلى إيجاد علاقات إحصائية

واضحة، وإن لم تكن قوية جداً، بين الإصلاحات التى تستند إلى السوق والنتائج التربوية. وهما يقولان إنه لا يمكن أن يكون هناك تغيير حقيقى دون تغيير كل من جانب الطلب، من خلال منح سلطة للآباء والأمهات، وجانب العرض، من خلال تسهيل افتتاح المدارس وتغيير طابعها.

ويمكن القول إن السوق قد يضعف نوعية الخدمة بإيجاد حوافز منحرفة. فهناك دليل واضح على أن موردين رديئين دخلوا إلى السوق من أجل بعض الخدمات كنظافة المبانى - مثلاً - فى كل من بريطانيا والولايات المتحدة. وفى حالة الخدمات المهنية الأكثر تعقيداً، قد تؤمن عمليات التنظيم والتفتيش بعض الحماية العامة ضد فشل الجودة ولكن لا يوجد دليل قوى حول ما ستكون عليه التأثيرات بعيدة المدى. فهناك خطر الاكتفاء بنزع القشرة حيث الموردون غير راغبين فى الاضطلاع بالحالات الصعبة والأكثر تكلفة فى مجال الصحة أو المدارس ويقومون بفرض إجراءات اختيار شديدة .

وهناك دليل واضح على أن مستوى العديد من الخدمات العامة فى طور التحسن فى بعض الحالات، وهو ما نجد بعض النقاد المتشددين مثل بوليت Pollitt (١٩٩٠) مستعدين للاعتراف به: «العديد من منظمات الخدمة العامة قد حسنت - إلى حد كبير - من نظم الشكاوى بها؛ ولقد كثرت كراسات المعلومات وأصبح استخدامها أسهل؛ وجرى تلقين موظفى الاستقبال أسرار "رعاية الزبائن". ويجرى باستمرار استطلاع آراء المرضى المقيمين فى الخدمة الصحية الوطنية حول الخدمة التى يتلقونها» (ص ١٨٥) .

ومن الواضح أن تلك التطورات ذات قيمة، ولكن يمكن انتقادها بوصفها تغيرات سطحية فى الأساس. ولقد وجد وولش Walsh وسبنسر Spencer (١٩٨٩) فى دراسة لهما عن نوعية الخدمة فى إدارة الإسكان أنه كان هناك انفصال بين ما يعتقد المستأجرون أن السلطات المحلية قد أحسنت القيام به وما يرونه أكثر أهمية. وشعر المستأجرون أن إدارات الإسكان جيدة فى رعاية الزبائن، ولكنهم أكثر اهتماماً بالحل الفعال للمشكلات، وبالسرية فى طريقة التعامل مع مشكلاتهم، وباستمرار الأشخاص الذين يتعاملون معهم. وبالمثل، أظهرت دراسات الرعاية بكبار السن أن الأشياء التى تتم على خير وجه فى مساكن الإقامة ليست بالضرورة الأشياء مواضع الاهتمام الأكبر. وفى المستشفيات تناول جزء كبير من اختبارات آراء المرضى الجوانب الفندقية من الخدمة التى يتلقونها بدلاً عن جوانب الرعاية الأكثر جوهرية المتعلقة بالصحة.

ويميل الدليل إلى إظهار أن آليات السوق هى أكثر قدرة على تحسين الجودة فى حالة الخدمات المتكررة نسبيًا، مثل جمع النفايات أو نظافة الشوارع. فمن الممكن تحديد مواصفات تلك الخدمات بدقة، ومن السهل نسبيًا مراقبتها، وهى ليست عرضة للتغير السريع أو الفجائى. وتنشأ الصعوبات حين تكون الخدمة أكثر تعقيداً، وتحتاج إلى التطور استجابة للملابسات المتغيرة. وتوجد مخاطر الركود بسبب تدوين الخدمة فى عقد يصعب تغييره. وهناك مشكلات تنشأ من طبيعة الحوافز فى النظام القائم على السوق. ويصعب وضع أحكام حول نتائج السوق على المدى القريب: وكلما كانت الخدمة أكثر تعقيداً، زاد احتمال ألا تظهر التأثيرات الكاملة إلا على مدى فترة طويلة .

الخلاصة:

لقد تحولت الحجج المؤيدة لإدخال آليات السوق إلى الخدمة العامة تدريجياً من الاهتمام بالكفاءة إلى الانشغال بالجودة. وكلا المفهومين ليس بسيطاً، ويبين النقاش القضايا التصورية العميقة المتضمنة. وليس من السهل تحديد الكفاءة، ومن الضرورى التمييز بين الكفاءة التخصيصية والكفاءة الفنية والكفاءة الإدارية. ومعظم الأدلة حول الكفاءة ترتبط بالكفاءتين الأخيرتين، ولا يوجد أكثر من دليل ضعيف حول التأثير على الكفاءة التخصيصية. وتوحى التجربة إلى الآن أن من المحتمل أن تكرر المنظمات العامة استخدام أنماط الإنفاق الموجودة حين تتحول إلى آليات السوق. ومن المحتمل أن الدليل على هذه القضايا لن يظهر إلا على المدى الطويل، وسوف يكون من الصعب فصل تأثيرات تغييرات السوق عن تلك التى تنتج عن عوامل أخرى. وما يتم تقديمه غالبًا بوصفه تقويمات تقنية للأداء – كمعدلات العائد على رأس المال – تدخل فيه قيم اجتماعية ضمنية عليها علامات استفهام كبيرة.

وأسواق الخدمة العامة التى تطورت هى – فى الأساس – أسواق بدون زبائن، ولا تعمل فيها آليات التسعير وأنماط العرض والطلب العادية. وفى حالة التعاقد الخارجى والمناقصات التنافسية، لم توجد هناك تقريباً أية مشاركة للمستخدمين النهائيين للخدمات فى كتابة العقود. وإنما هناك ميل إلى استشارة المستخدمين الداخليين كمديرى المدارس، ولكن حتى هذا يتم على نطاق محدود. والشىء نفسه صحيح فى حالة الخدمات الصحية، ومن الواضح أن التغيرات فى الحكومة المركزية خضعت لتحكم داخلى. وتعد الأسواق فى الأساس داخلية بالنسبة للمنظمات العامة، وهناك تغير حقيقى بالنسبة للمستخدمين

الداخليين فى بعض الحالات، حيث يسمح لهم بالخروج عن الخدمات المساندة التى يتم توفيرها مركزيًا، أو مع الأطباء حيث يتوافر لهم خيار أكبر بشأن المستشفيات التى يحيلون الناس إليها. وتوسعة الاختيار كانت حتى الآن محدودة. وفى مجال التعليم كان للتغيرات تأثير ضعيف على الخيار الحقيقى المتاح لغالبية الآباء والأمهات، حيث يتم إلى حد كبير تحديد المدارس المتاحة لهم من خلال الموقع الجغرافى والثروة المالية.

ويبين الدليل على الكفاءة أن المكاسب بالنسبة للمنظمات داخلية على نحو طاغٍ، بدلاً من أن يكون لها تأثير واضح على الشخص الذى يتلقى الخدمة. وطبيعة تقنيات الإنتاج فى القطاع العام تجعل من الصعب غالبًا تحديد العلاقة بين المدخلات والمخرجات. بل إن من الأسهل تحديد طبيعة العلاقات داخل المنظمة. وتبنى الآليات ذات التوجه نحو السوق هو جزئيًا علامة على كفاءة المنظمة. غير أن التطبيق أصعب على التقويم. وغالبًا ما اتخذ التأكيد على الجودة صيغة إجراءات بيروقراطية، مع ارتباط ضعيف بالخدمة الفعلية المقدمة، وخدم مصلحة المنتجين بدلاً من المستخدمين. وكما يقول بوليت Pollitt (١٩٨٧) بالنسبة لمجال الصحة، حيث التأكيد على الجودة ملحوظ أكثر منه أكثر فى أية جهة أخرى:

«... وبينما تعد "جودة " الخدمة العامة موضوعًا شائعًا فى الأدبيات السياسية والإدارية الحالية، فإن المحاولات الفعلية "لعمل أى شىء حيالها" مدفوعة بالتناقضات فى المفاهيم، كما تقوم السياسة البيروقراطية والمهنية بتحديدها. ولم يلعب المستخدمون النهائيون للخدمات الصحية الوطنية – حتى الآن أكثر من دور محدود وسلبى إلى حد كبير فى إنشاء معايير للجودة وفى ترتيبات المنظمة التى يتم من خلالها تطبيق تلك المعايير ومراقبتها». بل إن التعامل مع الجودة أصعب تصوريًا من التعامل مع الكفاءة. وينطوى على احتمال الصراع بين القيم التى يتبناها أفراد مختلفون على نحو أكثر وضوحًا. ومن الممكن تمامًا أن يرى شخص ما إحدى الخدمات على أنها ذات جودة عالية، فى حين يراها شخص آخر رديئة النوعية، وقيام كل منهما بتطبيق المعايير نفسها بالذات دعمًا لوجهة نظره. وقد واجهت السوق دائمًا صعوبة فى التعامل مع قضية الجودة، لاسيما فى حالة الخدمات المعقدة. ولا يوجد دليل قوى على أن التغيرات التى أُدْخِلتْ كانت ذات تأثيرات إما مفيدة أو ضارة فى حالة الخدمات العامة المعقدة.

الخلاصة:

إن البحث عن خدمات عامة أكثر فعالية يضع سياسة الحياة اليومية فى مركز الجدل؛ حيث باتت السياسة الدنيا هى السياسة العليا. وهناك اضطراب فى محاولة تقديم قضايا التعليم المدرسى والصحة ودعم الدخل والإسكان وهلم جرا على أنها مسائل يمكن التعامل معها بأكثر الطرق فعالية من خلال الإدارة الجيدة، وهو اضطراب يظهر فى الطريقة التى أصبحت فيها الإدارة ذاتها مسألة جدل سياسى. وإدارة الخدمات العامة تفرض نفسها باستمرار على الأجندة السياسية. فهناك نقاش سياسى مستمر - على سبيل المثال - حول مقدار الإدارة التى تدعو الحاجة إليها فى الخدمة الصحية الوطنية مثلاً. والمدخل الذى كان مقصوداً به نزع الصفة السياسية عن الخدمات العامة هو نفسه قضية سياسية رئيسية. ويمكن أن تكون هذه ظاهرة قصيرة المدى، ولكن يبدو ذلك غير محتمل. وكما أن الجدل حول الملكية والمراقبة فى القطاع الخاص (بيرل ومينز Perle and Means ١٩٣٢) قد مثل تغيراً جوهرياً فى طبيعة الأسواق وفى نظم إدارتها، فإن الجدل حول الإدارة فى الخدمة العامة هو علامة على حدوث تغيرات عميقة. ويمكن تناول هذا التغير فى ضوء العلاقة بين القطاعين العام والخاص، وبين السوق الحكومية.

والحجة المدافعة عن الأسواق فى القطاع العام إنما تقوم على فرض أن تقديم الخدمات هو فى الأساس مسألة خاصة بالنسبة للمستخدم الفرد. وإذا كان الأمر كذلك، فيمكن أن يكون دور السياسيين مقصوراً على وضع الإطار العريض الذى تعمل الخدمات من خلاله. ودور الدولة صغير، فى حين أن دور قطاع السوق ذى التوجه نحو الإدارة يجب أن يكون واسعًا. والإدارة بدورها محكومة بإجراءات المراجعة والتدقيق والتفتيش. وقد حلت الإدارة محل السياسة، وحلت المراجعة والتدقيق بدورهما محل الإدارة. وكما قال آرمسترونج Armstrong (١٩٨٩)، علينا فى النهاية أن نثق فى شخص ما، وفى حالة التقويم باتت الثقة تتوقف بشكل متزايد على المراجع والمفتش.

وفى النقاش فى بريطانيا حول ميثاق المواطن، يتم تقويم الديمقراطية على أساس قدرة مستهلكى الخدمات العامة على اتخاذ الخيارات، وحقهم فى تلقى خدمات جيدة وفعالة. والشرعية هى مسألة كفاءة. وتختلف هذه الرؤية عن رؤية الحكومة الفعالة بوصفها مسألة التزام متبادل بدلاً من كونها مسألة خدمات فعالية. وكما يقول دون Dunn (١٩٩٠): «إن ما تتكون فيه قوة الدولة الحديثة بصفة شرعية هو القوى الجماعية لمواطنيها، وأية دولة

معاصرة لا تستطيع تقديم قوتها بصورة معقولة بهذه الشروط أو تختار ألا تفعل ذلك، إنما تواجه صعوبة ملحة وحادة فى تصوير قوتها على أنها شرعية على الإطلاق. وبالإضافة إلى ذلك، فكل دولة حديثة تدعى أيضًا سلطة واسعة وقاطعة على جوانب عديدة من حياة رعاياها وأحقية بأن تكون لها الكلمة القاطعة حول المدى الذى يمكن أن تصل إليه تلك السلطة، من خلال عملية قانونية ما.

وتعد بقايا تلك العلاقة النشطة والإلزامية بين الدولة والمواطن واضحة فى التأكيد الإضافى فى الإدارة العامة الجديدة على المواطن النشيط، وهو مفهوم مختلف نوعًا ما عن مفهوم المواطن - المستهلك .

والتبادل التعاقدى بين المستهلك والمنتج يكمن فى أساس تبادلات السوق فى القطاع الخاص. وتستخدم الرؤية التعاقدية حول السياسة مفهوم التبادل فى توضيح دور الدولة. وكما يقول جراى Gray، من الصعب بالنسبة لمفهوم العقد وضع أساس لقيمة الخدمة العامة: «... والنظرية التعاقدية تعجز عن أن تقدم لنا معياراً للخيار السياسى بالنسبة لمشكلاتنا المعاصرة الخاصة بالحرية والتوزيع بمقدار عجزها عن تقديم مبادئ وصفية عامة للعدالة السياسية».

وتطور المداخل القائمة على السوق فى إدارة الخدمات العامة قد يولد مكاسب مالية أو مكاسب من حيث الجودة، رغم أن الدليل ليس موجوداً بعد؛ فلا يمكنه أن يخبرنا ما الذى ينبغى على الحكومة فعله. وتعد السوق آلية لا تجسد أى فلسفة سياسية بعينها.

وخطر تعريف القطاع العام بأنه الميدان الذى نقاوض فيه فندفع الضرائب لنحصل على الخدمة العامة هو أننا نقلص السياسة لتقتصر على استهلاك للخدمة، بدلاً من كونها القرار السلطوى القائم على الالتزام الجماعى. والمفاهيم التى نستخدمها لفهم القطاع العام مختلفة عن مفاهيم السوق، فهى تؤكد الحاجة وليس الطلب، والمواطنة وليس الاستهلاك، و"الصوت" وليس "الخروج". ويصف بانجل Pangle (١٩٩٢) المفهوم الليبرالى للدولة كما يلى: «وأفضل فهم للدولة هو أنها بمنزلة الصرح الذى بنى بصورة عقلانية والذى يتعاقد الأفراد من خلاله بعضهم مع بعض لخلق قدرة بوليسية جماعية، سوف تحد من سعى كل فرد وراء رغباته أو رغباتها، من أجل جعل هذا السعى أكثر ضمانًا للجميع».

وهذه الرؤية الفقيرة توفر تبريراً لدولة ضعيفة جداً، مهتمة بصور العدالة الإجرائية بدلاً من الجوهرية.

والمدخل القائم على السوق فى تنظيم الحكومة وإدارتها يتضمن عملية مزدوجة لإبعاد الجانب السياسى. أولاً، فليس لدى الحكومة شىء كثير تقوله عن المحتوى الجوهرى للحياة الطيبة التى يمكن أن يسعى إليها الأفراد. فالحكومة تنسحب من اتخاذ قرارات حول الغايات التى ينبغى السعى وراءها. وهى تدور حول الكيفية التى نعمل بها الأشياء، لا حول ما نفعله من أشياء. ثم إن الإبعاد الثانى هو إبعاد عن الطريقة التى تدار بها الحكومة من خلال إدخال إجراءات السوق وهو إبعاد الحكومة عن أفعالها الخاصة. وعملية إدخال الأسواق إلى تشغيل الدولة هى عملية انسحاب الحكومة من العمليات الجوهرية للدولة. وفى الوقت نفسه، أخذت الحاجة إلى تنظيم الأسواق تصبح أكثر وضوحاً. ومن الصعب رؤية كيف يمكن للحكومة أن تنسحب من مسؤولياتها عن خدماتها. فالظروف الأولية، كالتمويل الرئيسى مثلاً، إنما تقررها الحكومة، وآليات السوق، مثل الاختيار، لا توجد إلا داخل هذه الظروف الأولية. ومشكلات الحكومة وهى تحاول الانسحاب من مسؤوليتها عن خدماتها الخاصة واضحة فى المناقشات حول التعليم والصحة، حيث يتم باستمرار إجبار الحكومة على التدخل من جديد؛ لأن الإدارة والقضايا السياسية تتفاعل.

والتغيرات التى تشهدها المنظمات ذات مكون بلاغى مثلما هى ذات مكون جوهرى. فمن جهة يحدث التغير من خلال تغيير الطريقة التى يتحدث أو يفكر الناس بها حول ما يفعلونه. ولقد تطور أسلوب حديث السوق بشدة فى الخدمات العامة. فالحديث عن "الزبائن" "والخطط التجارية " و "المنافسة" و "التسويق" - أصبح شائعًا. وخطورة ترجمة القضايا والعلاقات السياسية إلى لغة السوق هى أننا نصبح منفصلين عن مسؤولياتنا، ويصبح النقاش السياسى أكثر صعوبة. وحتى أولئك المسؤولين عن إدخال عمليات السوق قد أظهروا وعيًا بالقضايا المطروحة. وقد قال يقول وليم ولدجريف William Waldegrave (١٩٩٠) الذى كان آنذاك وزير الصحة البريطانى: «إن "زبائننا" لا يأتون لأن سعر الفاصوليا أقل ... وإنما هم يأتون لأنهم مرضى، وغالبًا ما يكونون خائفين، وهم يريدون المساعدة ويتوقعون تقديم الرعاية لهم ... ولنحاول أن نكون أكثر حذرًا فى نستخدم من كلمات بدون أن نخفف - ولو للحظة واحدة - من الضغط للحصول على نظام إدارى أفضل، مقتبسين ما هو مفيد من عالم التجارة». والأمر يستحق أن يقال بشكل مباشر: إن الخدمة الصحية الوطنية ليست عملاً تجاريًا؛ إنها خدمة عامة وكبيرة. والخطر هو أن الوضوح الحاد للسوق قد يُبْعِد لغة السياسة الأكثر غموضًا وإطنابًا، والتى تنطوى بالضرورة على قيم متعارضة، وخِيار متعدد القيم.

ومن المؤكد أن إدخال مبادئ السوق إلى إدارة الخدمات العامة كان له فوائد فى توضيح طبيعة الخدمات وأغراضها، وتحقيق مكاسب فى الكفاءة والجودة فى بعض الحالات. ولكن، مع استمرار التغيير، نضطر إلى العودة إلى مسائل أكبر. فلقد قال ألفيسون Alvesson (١٩٩٣) إن التغيرات فى طبيعة الاقتصاد جعلت الأفكار مهمة بصورة متزايدة: «والاتجاه المهم المبتعد عن الإنتاج الواسع والمقبل على الخدمات والمعلومات فى الاقتصاد يجعل الجوانب التصورية كتنظيم المعتقدات والتصورات أكثر أهمية، فى إدارة الخدمات على سبيل المثال. ويرتبط بهذا تغير فى التأكيد من السيطرة على السلوك وقياس المخرجات التحكم فى مواقف الموظفين والتزاماتهم، والأخيرة أمر حيوى بالنسبة إلى عقلية الخدمة لدى الموظف التى تحدد بدورها مستوى رضاء الزبون». والانتقال من الاهتمام بالتحكم إلى العمل من خلال الدافع واضح فى الطبيعة المتغيرة لإدارة الخدمة العامة فى العشرين سنة الأخيرة. والذى يظهر الآن هو اهتمام متجدد فى طبيعة القطاع العام، والذى يبدو واضحاً على سبيل المثال فى الأعمال الأخيرة لـ هاندى Handy (١٩٩٤) وإتزيونى Etzioni (١٩٩٣).

وتتطلب الطبيعة المحددة للقطاع العام توازنًا بين آليات السوق المجهولة المصدر، ويتطلب القرار السياسى توازنًا بين القيم المتضاربة وبين الفعل المنسق والفعل غير المنسق. والقضية هى كيف يمكننا أن نفسح المجال لاستخدام آليات السوق ضمن إدارة الخدمة العامة دون تقويض ما هو خاص بها. والحاجة إلى مفهوم أوسع لطبيعة القطاع العام واضحة فى القيود المفروضة على مفهوم المواطن - الزبون، والذى تكون فيه المواطنة مجموعة من الهويات المنفصلة للمستهلكين والمرضى والآباء والأمهات وما إلى ذلك.

وفكرة المواطن بصفته زبونًا إنما تقوم على مفهوم للحقوق يصعب الإبقاء عليه. وحتى ولو قبلنا مفهوماً واسعًا للحقوق، فسوف تكون هناك مشكلات حقوق متعارضة، واختلافات بين حقوق الفرد وحقوق الجماعة، واختلافات التأثير الطويل المدى والتأثير القصير المدى لممارسة الحقوق. وكما يقول بينر Beiner (١٩٩٢) فالطبيعة "غير الخاضعة للتفاوض" "للحديث عن الحقوق" تعنى أن من المستحيل حل الاختلافات ضمن "الحديث عن الحقوق" نفسه. وتدعو الحاجة إلى اتباع طرق وتقاليد سياسية أخرى. والشخصية المطلقة للحقوق تتركنا مع صعوبات كبرى حيث تتصارع، وهذا هو ما سيحدث حتماً.

والسوق هى عالم الاختيار، ولكننا لا نريد فقط أن نختار - إذا كنا سنختار - ولكننا نريد أيضاً أن نحصل على ما نريد. وعملية الاختيار ذات قيمة محدودة، إذا لم تؤد إلى

إشباع أكبر للحاجة، فيما عدا حين تصل إلى الدرجة التى يكون فيها الاختيار بحد ذاته ذا قيمة. وفى القطاع العام سيضع نمط الخدمة الذى يورث - كتوزيع المدارس على سبيل المثال - قيودًا على الاختيــار. ومن الصعب أن نسوق حجة أن الأفراد بصفة عامة ليسوا أكثر إدراكًا للأشياء التى يفضلونها من منتجى الخدمات، ولكن من الواضح أن هناك حالات يكون للأفراد فيها قدرة ضعيفة على القيام بالاختيار لدى التطبيق العملى. ومن الصعب أيضًا رؤية كيف يمكن للاختيارات الفعالة أن تتم فى العديد من الخدمات العامة، التى هى فى الأساس سلع خبرة، لا يمكننا تقويمها إلا لدى الاستخدام، أو حتى سلع تصديق، حيث يجب علينا أن نعتمد على الثقة فى المنتج، بسبب صعوبة أو استحالة أى تقويم موضوعى خارجى. وتعتمد إمكانيات الاختيار وطبيعته على صفة السلع والخدمات ذات العلاقة.

والحاجة إلى مقاييس دقيقة، التى هى من الأمور الرئيسية التى تؤكد عليها على الإدارة العامة الجديدة، تثير قضية ما إذا كان بوسعنا وضع مقاييس فى ظروف معقدة؛ وإذا كان ذلك بوسعنا فمن عساه يفعل ذلك (ستيورات Stewart وولش Walsh ١٩٩٤). وليس هناك شك فى أن المهنيين كانت لهم اليد الطولى فى تنمية دولة الرفاهية. لكن تطور الروح المهنية ضرورى، إذا كان يتعين علينا أن نكون قادرين على الاستجابة للظروف الصعبة وغير المتوقعة. وصعوبات التعاقد - إذن - هى كيفية امكان التعامل مع الظروف غير المتوقعة واحتمال أن ينتهز المقاول عدم التأكد. ومن الصعب كتابة عقود للرعاية الطبية أو الاجتماعية، حيث توجد مشكلات كبيرة من المجازفة الأخلاقية والاختيارات المؤذية، أى مشكلات تضليل مبرمى العقود بصور منهجية حول الكفاءة والأداء. إن تطور الثقة أمر رئيسى للمحافظة على النظم الاجتماعية، وتتمثل خطورة التعاقد فى أنه يقوِّض الثقة، من خلال قيام العقود على المعاقبة على الإخفاق. وإذا قوضنا الثقة، فقد نجد أن إبرام الاتفاقيات، وضمان الالتزام بها سوف يصبح مكلفًا جدًا. وقيمة الثقة هى فى أنه من الأرخص الثقة بالناس وتطوير المؤسسات التى سوف تضمن الثقة، بدلاً من مراقبتها. وقد تتماشى السلطة على المنتجين والتأثير عليهم مع الثقة، أما تطوير عدم الثقة فقد يجعل من المستحيل الحصول على خدمة عامة ذات جودة.

ويعد الفصل بين المشترى والمورد فى صلب تطور الإدارة العامة الجديدة، وهو مقبول على نطاق واسع يدعو للاستغراب، سواء من قبل اليمين أو اليسار، دون الكثير من التساؤل عن أساسه النظرى ودون اختيار الدليل التجريبى على تأثيراته. وغالبًا ما يتم

تبرير ذلك الفصل بمقارنته مع إجراءات الشراء التى تتبعها محلات ماركس وسبنسر، التى تقوم على علاقات محكمة ومستمرة مع عدد محدود من الموردين. وهذه المقارنة صعبة. فالاعتماد على الموردين وعلى طبيعة علاقات القوى مختلف بصورة جوهرية. والمنتجات التى تزود بها محلات ماركس وسبنسر بسيطة ويسهل تحديد مواصفاتها، ومن السهل اختبار جودتها. أما الخدمات العامة فلا تملك هذه الخاصية. وإذا تبنينا الفصل بين المشترى والمورد، فقد يكون من الصعب تجنب مشكلات الازدواجية والبيروقراطية والتعقيد التى تنتج عن إصدار الفواتير والنظم الأخرى.

وعلى مستوى أعمق، هناك قضايا حول قدرة نظام قائم على الفصل بين المشترى والمورد، على التعامل مع التغيير والتعلم من التجربة. فالمهنى الذى لم يعد فعليًا يقدم خدمة ما، قد يجد من الصعب التعلم من التجربة، وبالتأكيد قد يجد صعوبة فى اكتساب تجربة مناسبة. ويمكن القول إن دور المشترى هو العمل على مستوى إستراتيجى. ويكمن الخطر فى أن مفهوم الإستراتيجية يمكن أن يكون فضفاضًا وغامضًا لدرجة أنه لا يعنى سوى القليل. وإن الانفصال بين الإستراتيجية والتطبيق قد يجعل من اتخاذ القرارات الإستراتيجية أمرًا صعبًا، بسبب نقص المعلومات الكافية عن الخدمات. وهناك خطورة فى أن إدخال آليات السوق من أجل إدارة الخدمات العامة سيجعل من الصعب التكيف مع الظروف المتغيرة وتغيير السياسات.

وليست المسألة هى ما إذا كان ينبغى أن نستخدم آليات السوق فى القطاع العام أم لا، بمقدار ما هى مسألة كيف نجعل هذه الآليات تعمل فى ضوء ما لذلك القطاع من شخصية مميزة. والقطاع العام هو مجال لابد فيه من موازنة القيم الواحدة فى مقابل الأخرى. ولكى نفعل ذلك فنحن بحاجة إلى تطوير القدرة على إصدار الأحكام، التى تنطوى على القدرة على وزن القيم الواحدة فى مقابل الأخرى من أجل الوصول إلى استنتاجات مقبولة. ومن الصعب إصدار الأحكام، ولكن القطاع العام يتعامل مع نوع من الخدمات التى لا يمكن إدارتها بدون حرية فى التصرف عند نقطة التنفيذ والتسليم، وبدون اختيار على المستوى السياسى، وكلاهما يتطلب إصدار حكم صحيح. ويتشكل القطاع العام من قيم متعارضة، ولا يوجد هدف مهيمن يمكننا القياس فى ضوئه. وإن وجود الأهداف والقيم المتعارضة هو الذى يجعل المستوى السياسى ضروريًا لإدارة الخدمات العامة. ويعد التوصل إلى القرارات من خلال الأحكام المتوازنة هو تحديد ما هو الصالح العام. ولا يوجد شىء منفصل يمكننا أن نبرر خياراتنا بناء عليه. وليس معنى هذا العودة إلى

الجماعية Collectivism، إذ يجب على القطاع العام أن يوازن مصلحة الجماعة فى مقابل مصلحة الفرد فى اتخاذ الأحكام السياسية. وسوف يكون للسوق دور أوسع بكثير فى هذه العملية فى المستقبل، وقد نكون أكثر تطرفًا فى إجراء تجاربنا على آليات للسوق مثل الإيصالات فى الخدمات العامة، أو السماح للأفراد بعمل خيارات حقيقية فى الخدمة الصحية الوطنية ببريطانيا. وسوف يتنوع المزج بين التكيف مع السوق والقرار الصادر عن الجهة المختصة.

واستخدام آليات السوق فى إدارة الحكومة لايزال فى مرحلة مبكرة، وليس من المستغرب أن الدليل على فعالية هذه الآليات محدود. ومن الواضح أن هناك مكاسب وخسائر، بالنسبة لموظفى القطاع العام على سبيل المثال. ومن الواضح أيضًا أن هناك حاجة إلى تطوير بنية أساسية تنظيمية أكثر فعالية، للمعلومات والمحاسبة مثلاً، إذا كان لهذه التغيرات أن تنجح. وعلى مستوى أكثر جوهرية، فإن إدخال آليات السوق يثير قضايا حول طبيعة الحكومة وطبيعة القطاع العام. فنحن نرث مفهومًا للخدمة العامة قليل التطور وساذج نسبيًا. وإدخال آليات السوق قد سلط الضوء على فهمنا المحدود لطبيعة الحكومة، وكيف يمكن أن تسهم عمليات السوق فيها. والخطوة التالية لتطوير تنظيم الخدمات العامة بحاجة إلى إيجاد مدخل يعترف بقيود كل من الأسواق والبيروقراطية، وبالحاجة إلى الحكومة والإدارة على حد سواء.

المراجع

Ahmed, M. N., and R. W. Scapens (1991) 'Cost Allocation Theory and Practice: The Continuing Debate', in D. Ashton, T. Hopper and R. W. Scapens, *Issues in Management Accounting*, pp. 29–60 (Hemel Hempstead: Prentice-Hall).

Akerlof, G. A. (1970) 'The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism', *Quarterly Journal of Economics*, 84, pp. 488–500.

Alford, R. (1975) *Health Care Politics: Ideological and Interest Group Barriers to Reform* (Chicago: University of Chicago Press).

Alvesson, M. (1993) *Cultural Perspectives on Organisations* (Cambridge: Cambridge University Press).

Anderson, B. (n.d.) 'Care Contracts', typescript.

Aoki, M., Gustafsson, B., and O.E. Williamson (1990) *The Firm as a Nexus of Treaties* (London: Sage).

Appleby, J., Little, V., Ranade, W., Robinson, R., and P. Smith (1992) *Implementing the Reforms: A Second National Survey of District General Managers* (Birmingham: National Association of Health Authorities and Trusts).

Appleby, J., Smith, P., Ranade, W., Little, V., and R. Robinson (1994) 'Monitoring Managed Competition', in R. Robinson and J. Le Grand, *Evaluating the NHS Reforms* (Newbury: Policy Journals).

Armstrong, P. (1989) 'Management, Labour Process and Agency', *Work, Employment and Society*, 3, 3, pp. 307–32.

Arnott, M., Bullock, A., and H. Thomas (1992) *The Impact of Local Management in Schools* (Birmingham: School of Education, University of Birmingham).

Arrow, K. (1974) *The Limits of Organization* (New York: Norton).

Ascher, K. (1987) *The Politics of Privatisation: Contracting Out Public Services* (London: Macmillan).

Atiyah, P. (1979) *The Rise and Fall of Freedom of Contract* (Oxford: Clarendon Press).

Audit Commission (1986a) *Improving Cash Flow Management in Local Government* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Audit Commission (1986b) *Making a Reality of Community Care* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Audit Commission (1987) *Competitiveness and the Contracting Out of Local Authority Services* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Audit Commission (1989a) *Better Financial Management* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Audit Commission (1989b) *Building Maintenance Direct Labour Organisations: A Management Handbook* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Audit Commission (1989c) *Building Maintenance DLOs in London* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Audit Commission (1989d) *Preparing for Compulsory Competition* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Audit Commission (1990a) *Managing Sickness Absence in London* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Audit Commission (1990b) *We Can't Go On Meeting Like This: The Changing Role of Local Authority Members* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Audit Commission (1991) *The Impact of Competitive Tendering on Highways Maintenance* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Audit Commission (1993a) *Adding Up the Sums: Schools' Management of Their Finances* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Audit Commission (1993b) *Practices Make Perfect: The Role of the Family Health Services Authority* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Audit Commission (1993c) *Realising the Benefits of Competition: The Client Role for Contracted Services* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Audit Commission (1993d) *Their Health, Your Business: The New Role of the District Health Authority* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Audit Commission (1994) *Behind Closed Doors: The Revolution in Central Support Services* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books).
Bacon, R. W., and W. A. Eltis (1976) *Britain's Economic Problem: Too Few Producers* (London: Macmillan).
Bahl, R. (1984) 'The Fiscal Health of State and Local Governments; 1982 and Beyond', in J. H. Carr (ed.), *Crisis and Constraint in a Period of Uncertainty* (New Jersey: Centre for Urban Policy Research).
Barber, J. (1989) 'Risk Method of Construction' in J. Uff and P. Capper (eds), *Construction Contract Policy, Improved Procedures and Practice* (London: Centre of Construction Law and Management, King's College).
Bartlett, W., and J. Le Grand (1994) 'The Performance of Trusts', in R. Robinson and J. Le Grand (eds), *Evaluating the NHS Reforms* (Newbury: King's Fund Institute).
Barzel, Y. (1989) *Economic Analysis and Property Rights* (Cambridge: Cambridge University Press).
Baumol, W.J. (1967) 'The Macroeconomics of Unbalanced Growth: Anatomy of Urban Crisis', *American Economic Review*, 57, pp. 415–26.
Baumol, W.J., Panzer, J.C., and R.D. Willis (1982) *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure* (New York: Harcourt Brace Jovanovich).
Beale, H., and T. Dugdale (1975) 'Contracts between Businessmen', *British Journal of Law and Society*, 2.
Beardsworth, A. D., Keil, E. T., Bresnen, M., and A. Bryman (1988) 'Management Transcience and Sub-Contracting: The Case of the Construction Site', *Journal of Management Studies*, 25, 6, November, pp. 603–25.
Beiner, R. (1992) *What's the Matter with Liberalism?* (Berkeley: University of California Press).

Berle, A. A., and G. C. Means (1982) *The Modern Corporation and Private Property* (New York: Macmillan).

Best, M. (1990) *The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring* (Cambridge: Polity Press).

Birch, A. (1988) 'Extracting the Logic of Increased Charges', *Health Services Journal*, 21, April, p. 445.

Blore, I., and N. Devas (1992) *Policy Determinants of Municipal Credit in Hungary* (Birmingham: Development Administration Group, University of Birmingham).

Bormeo, N. (1990) 'The Politics of Public Enterprise in Portugal, Spain and Greece', in E. N. Suleiman and J. Waterbury (eds), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization* (Oxford: Westview Press).

Boston, J. (1987) 'Thatcherism and Rogernomics: Changing the Rules of the Game, Comparisons and Contrasts', *Political Science*, 39, 2, pp. 129–52.

Boston, J., and K. Jackson (1988) 'The New Zealand General Election of 1987', *Electoral Studies*, 7,1, pp. 70–5.

Boston, J., Martin, J., Pallot, J., and P. Walsh (eds) (1991) *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution* (Auckland: Oxford University Press).

Bovaird, A.G. (1981) *Review of Charging Policy in Dudley MBC* (Birmingham: Joint Unit for Research in the Urban Environment).

Bovaird, A. G., Tricker, M. J., and R. Stoakes (1994) *Recreation Management and Pricing* (London: Gower).

Bowe, R., and S. J. Ball (1992) *Reforming Education and Changing Schools: Case Studies in Policy Sociology* (London: Routledge).

Bramley, J., and J. Le Grand (1992) *Who Uses Local Services? Striving for Equity* (Luton: Local Government Management Board).

Brennan, G., and J.M. Buchanan (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press).

Brennan, G., and J. M. Buchanan (1985) *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Breton, A., and R. Wintrobe (1982) *The Logic of Bureaucratic Conduct* (Cambridge: Cambridge University Press).

Brittan, S. (1983) *The Role and Limits of Government: Essays in Political Economy* (London: Temple Smith).

Brunsson, N., and J. P. Olsen (1993) *The Reforming Organisation* (London: Routledge).

Buchanan, J. (1986) *Liberty, Market and State* (Brighton: Wheatsheaf).

Buchanan, J. M., and G. Tullock (1962) *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press).

Burnheim, J. (1988) *Is Democracy Possible? The Alternative to Democratic Politics* (Cambridge: Polity Press).

Campbell, D., and D. Harris (1993) 'Flexibility in Long-Term Contractual Relationships: The Role of Cooperation', *British Journal of Law and Society*, 20, 2, pp. 166–91.

Carnaghan, R., and B. Bracewell-Milnes (1993) *Testing the Market: The Role of Competitive Tendering for Government Services in Britain and Abroad* (London: Institute of Economic Affairs).
Carter, N., Klein, R., and P. Day (1992) *How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government* (London: Routledge).
Chandhry, K. A. (1992) 'Economic Liberalism and Oil-Exporting Countries: Iraq and Saudi Arabia', in I. Harik and D. J. Sullivan (eds), *Privatization and Liberalization in the Middle East* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press).
Chandler, A. D. (1977) *The Visible Hand: The Managerial Role in American Business* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
Chapman, C. B., Ward, S. C., and B. Curtis (1989) 'Risk Theory for Contracting', in J. Uff and P. Capper (eds), *Construction Contract Policy: Improved Procedures and Practice*, pp. 74–109 (London: Centre of Construction Law and Management, King's College London).
Chapman, L. (1979) *Your Disobedient Servant* (Harmondsworth: Penguin).
Chapman R. (1989) 'Core Public Sector Reform in New Zealand and the United Kingdom', *Public Money and Management*, 9, 1, pp. 44–8.
Child, J. (1987) 'Information Technology, Organisation and the Response to Strategic Challenges', *California Management Review*, Fall, 33–50.
Chubb, J., and T. Moe (1990) *Politics, Markets and America's Schools* (Washington: Brookings Institution).
Clarke, T., and C. Pitelis (eds) (1993) *The Political Economy of Privatisation* (London: Routledge).
Clegg, S. R. (1990) *Modern Organisations: Organisation Studies in the Post-Modern World* (London: Sage).
Cleveland, L. (1986) 'New Zealand Political Culture: A Historical Note', *Political Science*, 88, 1, July, pp. 61–9.
Colson, E. (1975) *Tradition and Contract: The Problems of Order* (London: Heinemann).
Common, R., Flynn, N., and E. Mellon (1992) *Managing Public Services: Competition and Decentralisation* (Oxford: Butterworth-Heinemann).
Considine, M. (1990) 'Administrative Reform Down-Under: Recent Public Sector Change in Australia and New Zealand', *International Review of Administrative Sciences*, 56, 1, pp. 171–84.
Cook, P., and C. Kirkpatrick (1988) *Privatisation in Less Developed Countries* (Brighton: Wheatsheaf Books).
Coopers and Lybrand (1981) *Service Provision and Pricing in Local Government Studies in Local Environmental Services* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Coopers and Lybrand (1988) *The Local Management of Schools: A Report to the DES* (London: Coopers and Lybrand).
Coopers and Lybrand and National Foundation for Educational Research (1992) *Local Management in Schools: A Study into Formula Funding and Management Issues* (London: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy).
Crasswell, R. (1988) 'Contract Remedies, Renegotiation and the Theory of Efficient Breach', *Southern California Law Review*, 61, p. 629.

Crompton, R., and G. Jones (1984) *White-Collar Proletariat: Deskilling and Gender in Clerical Work* (London: Macmillan).
Cubbin, J., Domberger, S., and S. Meadowcroft (1987) 'Competitive Tendering and Refuse Collection: Identifying the Sources of Efficiency Gains', *Fiscal Studies*, 8, 3, pp. 49–58.
Davies, B. (1978) *Universality, Selectivity and Effectiveness in Social Policy* (London: Heinemann).
Davis, J. (1992) *Exchange* (Buckingham: Open University Press).
De Alessi, L. (1989) 'Implications of Property Rights for Government Investment Choices', *American Economic Review*, March.
Dearlove, J. (1979) *The Reorganisation of British Local Government: Old Orthodoxies and a Political Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press).
Dente, B. (1991) 'Italian Local Services: The Difficult Road Towards Privatisation', in R. Batley and G. Stoker (eds), *Local Government in Europe: Trends and Developments* (London: Macmillan).
Department of the Environment (1986) *Paying for Local Government* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Department of the Environment (1991) *Competing for Quality – Competitiveness in the Provision of Local Services; A Consultation Paper* (London: Department of the Environment).
Department of the Environment (1991) *A New Tax for Local Government: Consultation Document* (London: Department of the Environment).
Department of Health (1989) *Working for Patients* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Department of Health (1990a) *Community Care in the Next Decade and Beyond: Policy Guidance* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Department of Health (1990b) *NHS Trusts: A Working Guide* (London: Her Majesty's Stationery Office).
Di Maggio, P.J., and W.W. Powell (1983) 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', *American Sociological Review*, 48, pp. 147–60.
Dingwall, R., and P. Fenn (1987) '"A Responsible Profession"? Sociological and Economic Perspectives in the Regulation of Professional Services', *International Review of Law and Economics*, 7, pp. 51–64.
Domberger, S., Meadowcroft, S., and D. Thompson (1986) 'Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection', *Fiscal Studies*, 7, 4, pp. 69–87.
Domberger, S., Meadowcroft, S., and D. Thompson (1987) 'The Impact of Competitive Tendering in the Costs of Hospital Domestic Services', *Fiscal Studies*, 8, 4, pp. 39–54.
Domberger, S., Meadowcroft, S., and D. Thompson (1988) 'Competition and Efficiency in Refuse Collection; A Reply', *Fiscal Studies*, 9, 1, pp. 86–90.
Domberger, S., and D. Hensher (1993) 'On the Performance of Competitively Tendered, Public Sector Cleaning Contracts', *Public Administration*, 71, 3, pp. 441–54.
Domberger, S., and S. Farago (1994) *Competitive Tendering and the Performance of Government Trading Enterprises in NSW* (Sydney:

Graduate School of Business, Management Research Centre, University of Sydney).

Domberger, S., Hall, C., and E. A. L. Li (1994) *The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts* (Sydney: Graduate School of Business, Management Research Centre, Univeristy of Sydney).

Donahue, J. D. (1989) *The Privatization Decision* (New York: Basic Books).

Donaldson, C., and K. Gerard (1993) *Economics of Health Care: The Visible Hand* (London: Macmillan).

Dopson, S. (1993) 'Are Agencies an Act of Faith? The Experience of HMSO', *Public Money and Management*, 13, 2, pp. 17–23.

Dunleavy, P. (1986) 'Explaining the Privatization Boom: Public Choice and Radical Approaches', *Public Administration*, 64, 2, pp. 13–34.

Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science* (Brighton: Wheatsheaf).

Dunn, J. (1990) *Interpreting Political Responsibility: Essays 1981–1989* (Cambridge, Polity Press).

Dunsire, A., Hartley, K., Parker, D., and B. Dimitrios (1988) 'Organisational Status and Performance: A Conceptual Framework for Testing Public Choice Theories', *Public Administration*, 66, 4, pp. 363–88.

Easton, B. (1990) 'Government Management: A Review of its Political Content', *Political Science*, 42, 2, pp. 34–42.

Eccles, R.G. (1981) 'The Quasi-Firm in the Construction Industry', *Journal of Economic Behaviour and Organisation*, 2, pp. 335–51.

Eccles, R.G. (1985) *The Transfer Pricing Problem: A Theory for Practice* (Lexington, MA: Lexington Books).

Edgell, J., and V. Duke (1991) *A Measure of Thatcherism: A Sociology of Britain* (London: HarperCollins).

Efficiency Unit (1991) *Making the Most of Next Steps: The Management of Ministers' Departments and their Executive Agencies: Report to the Prime Minister* (London: Her Majesty' Stationery Office).

Eggertsson, A. (1990) *Economic Behaviour and Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press).

Enthoven, A. (1985) *Reflections on the Management of the National Health Service* (London: Nuffield Hospital Trust).

Esping-Anderson, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press).

Etzioni, A. (1993) *The Spirit of Community Rights: Responsibilities and the Communitarian Agenda* (New York: Crown).

Farago, S., and J. Domberger (1994) *Competitive Tendering and Contracting in NSW Government Trading Enterprises: A Survey* (Sydney, Graduate School of Business, Management Research Centre, University of Sydney).

Flynn, R. (1992) *Structures of Control in Health Management* (London: Routledge).

Fogden, M. E. G. (1993) 'Managing Change in the Employment Service', *Public Money and Management*, 13, 2, pp. 9–16.

Foster, C. D. (1992) *Privatization, Public Ownership and Natural Monopoly* (Oxford: Blackwell).

Foster, C. D., Jackson, R. A., and M. Perlman (1980) *Local Government Finance in a Unitary State* (London: George Allen and Unwin).

Fox, A. (1974) *Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations* (London: Faber and Faber).

Francome, C. (1991) *NHS Reforms: The First Six Months: A Survey of Directors of Public Health Medicine* (Hatfield: Middlesex Polytechnic, Health Research Centre).

Friedman, D. (1973) *The Machinery of Freedom* (New York: Harper and Row).

Fudge, C., and L. Gustafsson (1989) 'Administrative Reform and Public Management in Sweden and the United Kingdom', *Public Money and Management*, 9,2, pp. 29–34.

Ganley, J., and J. Grahl (1988) 'Competitive and Efficiency in Refuse Collective: A Critical Comment', *Fiscal Studies*, 9, 1, pp. 80–5.

George, B., and M. Stenhouse (1988) 'The Turkish General Election of 29 November 1987', *Electoral Studies*, 7, 2, pp. 173–8.

Glennerster, H., Matsaganis, M., Owens, P., and S. Hancock (1994) 'GP Fundholding: Wild Card or Winning Hand?' in R. Robinson and J. Le Grand (eds), *Evaluating the NHS Reforms* (Newbury: King's Fund Institute).

Goodsell, C. T. (1984) 'The Grace Commission: Seeking Efficiency for the Whole People', *Public Administration Review*, 44, pp. 196–204.

Goold, M., and A. Campbell (1987) *Strategies and Styles: The Role of the Centre in Managing Diversified Corporations* (Oxford: Blackwell).

Gordon, R. (1985) 'Macauley, Macneil, and the Discovery of Solidarity and Power in Contract Law', *Wisconsin Law Review*.

Gormley, W. T. (ed) (1991) *Privatization and its Alternatives* (Madison: University of Wisconsin Press).

Gray, A., Jenkins, B., Flynn, A., and B. Rutherford (1991) 'The Management of Change in Whitehall: The Experience of the FMI', *Public Administration*, 69, 1, pp. 41–59.

Gray, J. (1989) *Liberalisms: Essays in Political Philosophy* (London: Routledge).

Griffiths, R. (1988) *Community Care: Agenda for Change* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Gustafsson, L. (1987) 'Renewal in the Public Sector in Sweden', *Public Administration*, 65, pp. 179–91.

Gutch, R. (1992) *Contracting Lessons from the US* (London: National Council for Voluntary Organisations).

Haggard, S. (1988) 'The Philippines: Picking up after Marcos', in R. Vernon (ed.), *The Promise of Privatization: A Challenge to US Policy*, pp. 91–121 (New York: Council for Foreign Relations).

Hahn, F. (1991) 'Benevolence', in T. G. T. Meeks (ed.), *Thoughtful Economic Men: Essays in Rationality, Moral Rules and Benevolence* (Cambridge, Cambridge University Press).

Hallgren, T. (n.d.) 'Changes in Municipal Service Delivery and Management: The Trends in Sweden', typescript.

Halpin, D., Power, S., and J. Fitz (1992) 'Opting for Self-Governance and Continuity in Grant-Maintained Schools' in T. Simkins, L. Ellison, V. Garrett (eds), *Implementing Educational Reform: The Early Lessons* (Harlow: Longman).

Ham C. (1992a) *Locality Purchasing* (Birmingham: Health Services Management Centre, University of Birmingham).

Ham C. (1992b) *Managed Competition in the NHS: Progress and Prospect* (Manchester: Manchester Statistical Society).

Ham C., and P. Spurgeon (1992) *Effective Purchasing* (Birmingham: Health Services Management Centre, University of Birmingham).

Handy, C. (1989) *The Age of Unreason* (London: Business Books).

Handy, C. (1994) *The Empty Raincoat: Making Sense of the Future* (London: Hutchinson).

Hansen, P. (1993) *Hannah Arendt: History, Politics and Citizens* (Cambridge: Polity Press).

Harden I. (1992) *The Contracting State* (Buckingham: Open University Press).

Harrison, M.L. (1991) 'Citizenship, Consumption and Rights: A Comment', *Sociology*, 25, 2, pp. 209–13.

Harrison, S., Hunter, D.J., Marnock, G., and C. Pollitt (1992) *Just Managing: Power and Culture in the National Health Service* (London: Macmillan).

Hartley, K., and M. Huby (1985) 'Contracting Out in Health and Local Authorities; Prospects and Pitfalls', *Public Money*, pp. 23–6.

Hayek, F. (1944) *The Road to Serfdom* (London: Routledge and Kegan Paul).

Heald, D. (1990) 'Charging for British Government: Evidence from the Public Expenditure Survey', *Financial Accountability and Management*, 6, 4, pp. 229–61.

Heimer, C. (1985) *Reactive Risk and Rational Action* (Los Angeles: University of California Press).

Heimer, C. (1985) 'Allocating Information Costs in a Negotiated Information Order: Interorganizational Constraints on Decisionmaking in Norwegian Oil Insurance', *Administrative Science Quarterly*, 39, 3, pp. 395–417.

Henkel, M. (1991) *Government, Evaluation and Change* (London: Jessica Kingsley).

Hennessy, P. (1989) *Whitehall* (London: Secker and Warburg).

Her Majesty's Treasury (1991) *Competing for Quality: Buying Better Public Services* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Her Majesty's Treasury (1992) *Government Purchasing: Progress Report to the Prime Minister, 1991* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Hinings, C. R., and R. Greenwood (1988) *The Dynamics of Strategic Change* (Oxford: Blackwell).

Hirsch, F. (1977) *The Social Limits to Growth* (London: Routledge and Kegan Paul).

Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (Harvard: Harvard University Press).

Hirst, P. (1993) *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance* (Cambridge: Polity Press).

Hodgson, G. M. 1988, *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics* (Cambridge: Polity Press).

Hood, C. (1976) *The Limits of Administration* (London: Wiley).

Hood, C. (1991) 'A Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, 69, 1, pp. 3–19.

ICM Research (1993) *Citizens Charter Customer Survey: A Research Report* (London: ICM Research).

Ikenberry, G. J. (1990) 'The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and Policy Bandwaggoning' in E. N. Suleiman and J. Waterbury (eds), *The Political Economy of Public Service Reform and Privatization* (Oxford: Westview Press).

Institute of Economic Affairs (1973) *The Economics of Charity* (London: Institute of Economic Affairs).

International City Managers Association (1989) *Service Delivery in the '90s: Alternative Approaches for Local Government* (Washington: International City Managers Association).

Jensen, M. E., and W. H. Meckling (1973) 'Theory of the Firm: Management. Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure', *Journal of Financial Economics*, 3, pp. 305–60.

Jensen, M.E., and W.H. Meckling (1992) 'Specific and General Knowledge and Organizational Structure', in L. Werin and H. Wijkander (eds), *Contract Economics* (Oxford: Blackwell).

Johnson, H. T. (1992) *Relevance Regained: From Top-Down Control to Bottom-Up Empowerment* (New York: Free Press).

Johnson, H. T., and K. S. Kaplan (1987) *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting* (Boston, MA: Harvard Business School Press).

Johnston, L. (1992) *The Rebirth of Private Policing* (London: Routledge).

Joint NHS Privatisation Research Unit (1990) *The Privatisation Experience: Competitive Tendering for NHS Services* (London: Joint Privatisation Unit).

Judge, K. (1978) *Rationing Social Services: A Study of Resource Allocation and the Personal Social Services* (London: Heinemann).

Kalt, J. P. (1981) *The Economics and Politics of Oil Price Regulation* (Cambridge, MA: MIT Press).

Kay, J. (1993) *Foundations of Corporate Success: How Business Strategies Add Value* (Oxford: Oxford University Press).

Kenney, R. W., and B. Klein (1983) 'The Economics of Block Booking', *Journal of Law and Economics*, XXVI, pp. 497–540.

Kerley, R., and D. Wynn (1991) 'Competitive Tendering: Transition to Contracted Services in Scottish Local Authorities', *Local Government Studies*, 17, 5, pp. 33–51.

Kettl, D. F. (1988) 'Government by Proxy and the Public Service', *International Review of Administrative Scienes*, 54,4, pp. 501–16.

Kettl, D. F. (1993) *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (Washington: The Brookings Institution).

King, A. (1975) 'Overload: Problems of Governing in the 1970s', *Political Studies*, 23.

King, D. S., and J. Waldron (1988) 'Citizenship, Social Citizenship and the Defence of Welfare Provision', *British Journal of Political Science*, 18, pp. 415–45.

Klein, B. (1980) 'Transaction Cost Determinants of Unfair Contract Arrangements', *American Economic Review*, 70, pp. 356–62.

Klein, B. (1992) 'Contracts and Initiatives: The Role of Contract Terms in Assuring Performance', in L. Werin and H. Wijkander, (eds) *Contract Economics* (Oxford: Blackwell).

Kolderie, T. (1986) 'Two Different Concepts of Privatization', *Public Administration Review*, 46, pp. 285–91.

Konig, K. (1988) 'Developments in Privatization in the Federal Republic of Germany: Problems, Status, Outlook', *International Review of Administrative Sciences*, 54, 4, pp. 517–32.

Kreps, D. M. (1990) *Game Theory and Economic Modelling* (Oxford: Oxford University Press).

Kreps, D. M., and R. Wilson (1982) 'Reputation and Imperfect Information, *Journal of Economic Theory*, 27, pp. 253–79.

Krieger, J. (1986) *Reagan, Thatcher and the Politics of Decline* (Cambridge: Polity Press).

Lalonde, M. (1990) 'Privatizing Government', *Montreal Mirror*, April 4–11, p. 7.

Le Grand, J. (1991) 'The Theory of Government Failure', *British Journal of Political Science*, 21, pp. 423–42.

Le Grand, J., and W. Bartlett (1993) (eds), *Quasi-Markets and Social Policy* (London: Macmillan).

Le Grand, J. (1991) 'Quasi-Markets and Social Policy', *Economic Journal*, 101, pp. 1256–67.

Leibenstein, H., 1966, 'Allocative Efficiency vs X-Efficiency', *American Economic Review*, 56, pp. 392–415.

Leibenstein, H. (1987) *Inside the Firm: The Inefficiencies of Hierarchy* (Cambridge: Harvard University Press).

Levitas, R. (1982) 'Competition and Compliance: The Utopias of the New Right', in R. Levitas (ed.), *The Ideology of the New Right* (Cambridge: Polity Press).

Lewin, L. (1991) *Self-Interest and Public Interest in Western Politics* (Oxford: Oxford University Press).

Lieberman, M. (1989) *Privatization and Educational Choice* (Basingstoke: Macmillan).

Lindblom, C. (1959) 'The Science of Muddling Through', *Public Administration Review*, 9, pp. 70–88.

Lipsky, M. (1980) *Street Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage Foundation).

Local Government Chronicle (1990) *Supplement*, 6 July.

Local Government Management Board (1993) *CCT Information Service: Survey Report No. 7* (London: Local Government Management Board).

Lorange, P., and J. Roos (1992) *Strategic Alliances: Formation, Implementation and Evolution* (Oxford: Blackwell).

Lorrain, D. (1991) 'Public Goods and Private Operators in France', in R. Batley and G. Stoker (eds), *Government in Europe: Trends and Developments* (London: Macmillan).

McAfee, R. P., and J. McMillan (1988) *Incentives in Government Contracting* (Toronto: Toronto University Press).

McAllister, H., and D. J. Studlar (1989) 'Popular versus Elite Views of Privatisation: The Case of Britain', *Journal of Public Policy*, 9, 2, pp. 157–78.

Macauley, S. 1963 'Non-Contractual Relations in Business', *American Sociological Review*, 28, pp. 55–70.

Macauley, S. (1985) 'An Empirical View of Contract', *Wisconsin Law Review*, pp. 465–82.

McChesney, E.S. (1991) 'Excises, Earmarked Taxes and Government Use of Changes in a Rent-Seeking model', in R. E. Wagner (ed.), *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice* (London: Routledge).

McDavid, J. (1987) 'Privatizing Local Government Services in Canada', in *Privatization, Tactics and Techniques*, Proceedings of a Symposium held 22–24 July (1987) Vancouver, BC: Fraser Institute.

Macneil, I. R. (1980) *The Social Contract* (London: Yale University Press).

Macneil, I. R. (1981) 'Economic Analysis of Contract Relations' in P. Burrows and C.G. Veljanovski (eds), *The Economic Approach to Law* (London: Butterworths).

Major, J. (1989) *Public Service Management: The Revolution in Progress* (London: Her Majesty's Treasury).

Malkin, J., and A. Wildavsky (1991) 'Why the Traditional Distinction between Public and Private Goods Should be Abandoned', *Journal of Theoretical Politics*, 3, 4, pp. 355–78.

March, J. G., and J. P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press).

Marlin, J. T. (1982) *Privatization of Local Government Activities: Lessons from Japan* (New York: Council for Municipal Performance).

Marshall, T. H. (1963) 'Citizenship and Social Class', in T. H. Marshall, *Sociology at the Crossroads* (London: Heinemann).

Marshall, J., and F. Moutt (1988) 'Privatization in Chile', in P. Cook and C. Kirkpatrick (eds), *Privatisation in Less Developed Countries* (Brighton: Wheatsheaf).

Marven, E., and R. Levačić (1992) 'Implementing and Local Management of Schools: First Year Spending Decisions', in T. Simkins, L. Ellison and V. Garrett (eds), *Implementing Educational Reform: The Early Lessons* (Harlow: Longman).

Mather, G. (1989) 'Thatcherism and Local Government: An Evaluation', in J. D. Stewart and G. Stoker (eds), *The Future of Local Government* (London: Macmillan).

Maynard, A. (1988) 'From an Ivory Tower', *Health Services Journal*, 28 January, p. 123.

Mayston, D. (1990) 'Managing Capital Resources in the NHS', in A.J. Culyer, A. Maynard and J. Posnett (eds), *Competition in Health Care: Reforming the NHS* (London: Macmillan).

Mellon, E. (1993a) Executive Agencies in Central Government', in A. Harrison (ed.), *From Hierarchy to Market* (Oxford: Transaction Books).

Mellon, E. (1993b) 'Executive Agencies: Leading Change from the Outside In', *Public Money and Management*, 13, 2, pp. 25–31.

Metcalfe, L., and S. Richards (1987) *Improving Public Management* (London: Sage).

Meyer, J.W., and B. Rowan (1977) 'Institutionalised Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340–63.

Milgrom, P., and J. Roberts (1988) 'An Economic Approach to Influence Activities in Organizations', *American Journal of Sociology*, 94, Supplement, pp. 154–79.

Miller, D., and P. Friesen (1984) *Organizations: A Quantum View* (New York: Prentice-Hall).

Milne, R.G. (1987) 'Competitive Tendering in the National Health Service: An Economic Analysis of Early Implementation of HC(83)18', *Public Administration*, 65, 2, pp. 145–60.

Milne, R.G., and M.A. McGee (1992) 'Compulsory Competitive Tendering in the NHS: A New Look at Some Old Estimates', *Fiscal Studies*, 13, 3, pp. 96–111.

Mortimore, P., Sammons, P., Stoll, L., Lewis, D., and R. Ecob (1988) *School Matters: The Junior Years* (Wells: Open Books).

Mueller, D.C. (1979) *Public Choice* (Cambridge: Cambridge University Press).

Mullen, P. (1990) Which Internal Market? The NHS White Paper and Internal Markets', *Financial Accountability and Management*, 6, 1, pp. 33–50.

National Audit Office (1986) *The Financial Management Initiative*, London: Her Majesty's Stationery Office

National Audit Office (1987) *Competitive Tendering for Support Services in the National Health Service* (London: Her Majesty's Stationery Office).

National Health Service Management Executive (1993) *Review of Contracting: 1993–1994* (London: Department of Health).

Nelson, P. (1970) 'Information and Consumer Behaviour', *Journal of Political Economy*, 78, pp. 729–54.

Nesbitt, M.B. (1976) *Labor Relations in the Federal Government Service* (Washington: The Bureau of International Affairs).

Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine Atherton).

North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).

Nove, A. (1983) *The Economics of Feasible Socialism* (London: George Allen and Unwin).

Nozick, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia* (Oxford: Blackwell).

O'Connor, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St Martin's Press).

Offe, C. (1984) *Contradictions of the Welfare State*, J. Keane (ed.) (London: Hutchinson).

Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press).

Onis, Z. (1991) 'Privatization and the Logic of Coalition Building: A Comparative Study of State Divestiture in Turkey and the United Kingdom', *Comparative Political Studies*, 24, 2, pp. 231–53.

Organisation for Economic Cooperation and Development (1990) *Public Management Developments, Survey, 1990* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development).

Organisation for Economic Co-operation and Development (1992) *Public Management Developments, Update 1992* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development).

Orzechowski, W. (1977) 'Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions and Evidence', in T. E. Borcherding (ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, pp. 229–59 (Durham: Duke University Press).

Osborne, D, and T. Gaebler (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, MA: Addison-Wesley).

Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press).

Owens, P., and H. Glennerster (1990) *Nursing in Conflict* (London: Macmillan).

Pack, J. A. (1990) 'The Opportunities and Constraints of Privatization' in W. T. Gormley (ed.), *Privatization and Its Alternatives* (Madison: Wisconsin University Press).

Packwood, T., Keen, J., and M. Buxton (1991) *Hospitals in Transition: The Resource Management Experiment* (Buckingham: Open University Press).

Pallot, J. (1991) 'Financial Management Reform', in J. Boston, J. Martin, J. Pallot and P. Walsh (eds), *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution* (Auckland: Oxford University Press).

Pangle, T. L. (1992) *The Enabling of Democracy: The Challenge of the Postmodern Age* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).

Parker, R. A. (1976) 'Charging for Social Services', *Journal of Social Policy*, 5, 4.

Parry, R. (1990) 'The Private Challenge for Practitioners' in R. Parry (ed.), *Privatisation* (London: Jessica Kingsley).

Paton, C. (1992) *Competition and Planning in the National Health Service: The Danger of Unplanned Markets* (London: Chapman and Hall).

Peacock, A. T. (1983) 'Public-inefficiency: Informational and Institutional Constraints', in H. Hamisch (ed.), *Anatomy of Government Deficiencies* (Heidelberg: Springer Verlag).

Pendlebury, M., Jones, R., and Y. Karbhari (1994) 'Developments in the Accountability and Financial Reporting Practices of Executive Agencies', *Financial Accountability and Management*, 10, 1, pp. 33–46.

Perrin, J. (1988) *Resource Management in the NHS* (London: Chapman and Hall).

Peters, T., and R. Waterman (1982) *In Search of Excellence* (New York: Harper and Row).

Pitelis, C. (ed.) (1993) *Transaction Costs, Markets and Hierarchies* (Oxford: Blackwell).

Pollert, A. (1988) 'The Flexible Firm: Fixation or Fact?', *Work, Organisation and Society*, 2, 3, pp. 281–316.

Pollitt, C. (1987) 'Capturing Quality? The Quality Issue in British and American Health Politics', *Journal of Social Policy*, 7, 1, pp. 71–92.

Pollitt, C. (1988) 'Bringing Consumers into Performance Measurement: Concepts, Consequences and Constraints', *Policy and Politics*, 10, 2, pp. 1–11.

Pollitt, C. (1990) *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience* (Oxford: Blackwell, Second Edition, 1993).

Poole, R. W. (1980) *Cutting Back City Hall* (New York: Universe Books).

Powell, W. W., and P. J. Di Maggio (eds) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: Chicago University Press).

Premfors, R. (1991) 'The "Swedish Model" and Public Sector Reform', *West European Politics*, 14, 3, pp. 83–95.

Prime Minister (1991) *The Citizen's Charter* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Prime Minister and Chancellor of the Duchy of Lancaster (1992) *The Citizen's Charter: First Report* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Prime Minister and Chancellor of the Duchy of Lancaster (1994) *The Citizen's Charter: Second Report 1994* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Propper, C. (1992) *Quasi-Markets, Contracts and Quality* (Bristol: School of Advanced Urban Studies, Studies in Decentralisation and Quasi-Markets, University of Bristol).

Rees, J. (1992) 'New Directions for Schools and Colleges', mimeo.

Rehfuss, J.A. (1989) *Contracting in Government: A Guide to Working with Outside Contractors to Supply Public Services* (London: Jossey-Bass).

Reiter, B. (1981) 'The Control of Contract Power', *Oxford Journal of Legal Studies*, 1, pp. 347–74.

Rhodes, R. A. W., and D. Marsh (1992) 'New Directions on the Study of Policy Networks', *European Journal of Political Research*, 21, pp. 181–205.

Richards, S., and J. Rodrigues (1993) 'Strategies for Management in the Civil Service', *Public Money and Management*, 13, 2, pp. 33–8.

Richardson, J. (1993) *Reinventing Contracts: Transatlantic Perspectives on the Future of Contracting* (London: National Council for Voluntary Organisations).

Ricketts, M. (1987) *The Economics of Business Enterprise: New Approaches to the Firm* (Brighton: Wheatsheaf).

Ridley, N. (1988) *The Local Right: Enabling Not Providing* (London: Centre for Policy Studies).

Rose, R. (1989) 'Charges as Contested Signals', *Journal of Social Policy*, 9, 3, pp. 261–80.

Rose, R. (1990) 'Charging for Public Services', *Public Administration*, 68, 3, pp. 297–313.

Rose, R. (1988) *The Postmodern Presidency: The White House Meets the World* (Chatham, NJ: Chatham House).

Rose, R., and P. Falconer (1992) 'Individual Taste or Collective Decision? Public Policy on School Meals', *Journal of Social Policy*, 21, 3, pp. 349–73.

Rose, R., and G. Peters (1978) *Can Government Go Bankrupt?* (London: Macmillan).

Ross, S. (1973) 'The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem', *American Economic Review*, 63, pp. 134–9.

Rothbard, M. (1973) *For a New Liberty* (New York: Macmillan).

Rowley, C., and R. Elgin (1988) 'Government and Its Bureaucracy: A Bilateral Bargaining versus a Principal-Agent Approach', in C. K. Rowley, R. D. Tollison and G. Tullock (eds), *The Political Economy of Rent-Seeking* (Boston: Kluwer Academic Publishing).

Rutter, M., Maughan, B. Mortimore, P., and J. Ouston (1979) *Fifteen Thousand Hours: Secondary Schools and Their Effects on Children* (London: Open Books).

Ryan, M. and T. Ward (1989) *Privatisation and the Penal System: The American Experience and the Debate in Britain* (Milton Keynes: Open University Press).

Sako, M. (1992) *Prices, Quality and Trust: Inter-Firm Relations in Britain and Japan* (Cambridge: Cambridge University Press).

Salamon, L. (1981) 'Rethinking Public Management', *Public Policy*, 29, pp. 255–60.

Saltman, R. B., and C. Von Otter (1992) *Planned Markets and Public Competition: Strategic Reform in Northern European Health Systems* (Buckingham: Open University Press).

Saunders, P. (1993) 'Citizenship in a Liberal Society', in B. S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, pp. 57–90 (London: Sage).

Saunders, P. and C. Harris (1989) *Popular Attitudes to State Welfare Services: A Growing Demand for Alternatives?* (London: Social Affairs Unit).

Savas, E. S. (1987) *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham, NJ: Chatham House).

Scott, G., and P. Gorringe (1989) 'Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience', *Australian Journal of Public Administration*, 48, 1, pp. 81–92 .

Seifert, R. (1992) *Industrial Relations in the NHS* (London: Chapman and Hall).

Seldon, A. (1977) *Charge* (London: Temple Smith).

Self, P. (1993) *Government by the Market? The Politics of Public Choice* (London: Macmillan).

Sheaff, M. (1990) 'The Leningrad Experience' in H. Cook (ed.), *The NHS – Private Sector Interface* (Harlow: Longman).

Smith, D. G. (1992) *Paying for Medicine: The Politics of Reform* (New York: Aldine de Gruyter).

Smith, S. R., and M. Lipsky (1993) *Non-Profits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Sparke, A. (1993) *The Compulsory Competitive Tendering Guide* (London: Butterworth).

Spence, M. (1972) *Market Signalling: The Informal Structure of Job Markets and Related Phenomena* (Cambridge: Harvard University Press).

Spicer, M., and R. D. Bingham (1991) 'Public Finance and Budgetting' in R. D. Bingham *et al.*, *Managing Local Government* (London: Sage).

Stewart, J. D. (1992) *Accountability to the Public* (London: European Policy Forum).

Stewart, J., and K. Walsh (1992) 'Change in Public Sector Management', *Public Administration*, 70,4.

Stewart, J., and K. Walsh (1994) 'Performance Measurement When Performance Can Never Be Finally Defined', *Public Money and Management*.

Stinchcombe, A. (1990) 'Organizing Information Outside the Firm: Contracts as Hierarchical Documents', in A. Stinchcombe, *Information and Organizations*, pp. 194–239 (London: University of California Press).

Stinchcombe, A., and C. A. Heimer (1985) *Organisation Theory and Project Management: Administering Uncertainty in Norweigan Offshore Oil* (Oslo: Norwegian University Press).

Stockman, D. (1986) *The Triumph of Politics* (New York: Harper and Row).

Stoker, G. (1989) 'Creating a Local Government for a Post-Fordist Society: The Thatcherite Project', in J. Stewart and G. Stoker (eds), *The Future of Local Government* (London: Macmillan).

Stoker, G., and D. Wilson (1986) 'Intra-Organisational Politics in Local Authorities; Towards a New Approach', *Public Administration*, 64, pp. 285–302.

Suleiman, E. N. (1990) 'The Politics of Privatization in Britain and France', in E. N. Suleiman and J. Waterbury (eds), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization* (Oxford: Westview Press).

Sullivan, D. J. (1992) 'Extra-State Actors and Privatization in Egypt', in I. Harik and D. J. Sullivan (eds), *Privatization and Liberalization in the Middle East* (Bloomington and Indianapolis: Indiana State University).

Szymanski, S. (1993) 'Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting Out Refuse Collection', *Fiscal Studies*, 14, 3, pp. 109–30.

Szymanski, S., and T. Jones (1993) *The Cost Savings from Compulsory Competitive Tendering of Refuse Collection: A Statistical Analysis* (London: CDC Research).

Szymanski, S., and S. Wilkins (1992) *Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting Out in Refuse Collection – 1981–1988* (London: London Business School, Centre for Business Strategy).

Taylor-Gooby, P. (1986) *Public Opinion, Ideology and State Welfare* (London: Routledge).

Thomas, H. (1988) 'Pupils-as-vouchers', *Times Educational Supplement*, 2 December, p. 23.

Thomas, H., and A. Bullock (1992) 'Local Management Funding Forumulae and LEA Discretion', in T. Simkins, L. Ellison, and V. Garrett (eds), *Implementing Educational Reform: The Early Years* (Harlow: Longman).

Titmuss, R. M. (1969) *The Gift Relationship* (Harmondsworth: Penguin).

Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom* (Harmondsworth: Penguin).

Tushman, M., and E. Romanelli (1985) 'Organizational Evolution: A Metamorphosis Model of Convergence and Reorientation', in L. Cummings and B. Staw (eds), *Research in Organizational Behaviour*, 7, pp. 333–65.

Van Horn, C. (1991) 'The Myths and Reality of Privatization' in W.T. Gormley (ed.), *Privatization and Its Alternatives* (Madison: University of Wisconsin Press).

Vining, A.R., and D.L. Weimer (1990) 'Government Supply and Government Production Failures: A Framework Based on Contestability', *Journal of Public Policy*, 10, 1, pp. 1–22.

Vincent-Jones, P. (1989) 'Contracts and Business Transactions: A Socio-Legal Analysis', *Journal of Law and Society*, 16, 2, pp. 166–86.

Von Otter, C., and R. B. Saltman (1991) 'Towards a Swedish Health Policy for the 1990s: Planned Markets and Public Firms', *Social Medicine Review*, 32, 4, pp. 473–81.

Voytek, K.P. (1991) 'Privatizing Government Service Delivery: Theory, Evidence and Implications', *Environment and Planning*, 9, pp. 155–71.

Waldegrave, W. (1990) 'Trafford Memorial Lecture', typescript.

Waldegrave, W. (1993) *The Reality of Reform and Accountability in Today's Public Service* (London: Public Finance Foundation, BDO Consulting, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy).

Walker, B. (1993) *Competing for Building Maintenance: Direct Labour Organisations and Compulsory Competitive Tendering* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Walsh, K. (1991) 'Quality and Public Services', *Public Administration*, 69, pp. 503–14.

Walsh, K. (1991) *Competition for Local Authority Services: Initial Experiences* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Walsh, K. (1994) 'Citizens, Charters and Contracts' in R. Keat, N. Whitely and N. Abercrombie (eds), *The Authority of the Consumer* (London: Routledge).

Walsh, K., and H. Davis (1993) *Competition and Service: The Impact of the Local Government Act (1988)* (London: Her Majesty's Stationery Office).

Walsh, K., and K. Spencer (1989) *The Quality of Service in Housing Management* (Birmingham: INLOGOV, University of Birmingham).

Walsh, P. (1991) 'Industrial Relations and Personnel Policies under the State Sector Act', in J. Boston, J. Martin, J. Pallot and P. Walsh (eds), *Reshaping the State, New Zealand's Bureaucratic Revolution*, pp. 52–80 (Auckland: Oxford University Press).

Walzer, M. (1983) *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality* (New York: Basic Books).

Wildavsky, A. (1964) *The Politics of the Budgetary Process* (Boston, MA: Little, Brown).

Williamson, O. E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust Implications* (New York: Free Press).

المترجم فى سطور

أ. محسن إبراهيم الدسوقى على

من مواليد عام ١٩٦٧م، بمحافظة الدقهلية ـ مصر.

المؤهل العلمى:

- الماجستير فى الترجمة عام ١٩٩٣م.
- التخصص: الترجمة من الإنجليزية إلى العربية، ومن العربية إلى الإنجليزية.
- جامعة التخرج: كلية الألسن، جامعة عين شمس، جمهورية مصر العربية.

الوظيفة الحالية:

- مترجم بإدارة الترجمة، بمركز البحوث، معهد الإدارة العامة – المملكة العربية السعودية.

الأنشطة العلمية:

قام بالعديد من الدراسات اللغوية والترجمات من أهمها:

- ترجمة كتاب: (تشكيل العقل الحديث)، لمؤلفه جون راندل، القاهرة.
- ترجمة كتاب: (إدارة عملية التدريب)، لمؤلفه مايك ويلز، معهد الإدارة العامة، الرياض.
- مراجعة كتاب: (المنظمات الحديثة: نظريات عالم ما بعد الحداثة)، لمؤلفه ستيوارت كليج، من إصدارات معهد الإدارة العامة، الرياض.
- قام بالمراجعة اللغوية (باللغة الإنجليزية) للعديد من إصدارات معهد الإدارة العامة.
- الترجمة من الإنجليزية إلى العربية الكتب التالية، بالإضافة إلى الكتاب الذى بين يديك:

  ١- إدارة عملية التدريب (تحت الطبع)، معهد الإدارة العامة ـ الرياض

  ٢- وجود الله ووحدانيته، دار التراث الإسلامى ـ القاهرة.

- ومن اللغة العربية إلى اللغة الإنجليزية:

  ١- مريم والمسيح فى الإسلام (تحت الطبع) ـ القاهرة.

  ٢- الأسرة فى الإسلام ـ نشرة بعثة الأزهر الشريف إلى لندن.

مراجع الترجمة فى سطور

د. محمد منير صلاحى الأصبحى

من مواليد دمشق، سورية، ١٩٤١م.

المؤهل العلمى:

- آخر مؤهل علمى: الدكتوراه.
- تاريخ الحصول عليه: ١٩٧٣م.
- التخصص: اللغة الإنجليزية وآدابها.
- الجامعة: جامعة بولنج جرين، أوهايو.
- البلد: الولايات المتحدة الأمريكية.

وظيفته الحالية:

- أستاذ مشارك (مترجم) بإدارة الترجمة فى مركز البحوث - معهد الإدارة العامة (حاليًا).
- عضو هيئة تدريس فى جامعة دمشق وجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية (سابقًا).

الأنشطة العلمية:

- كتاب «الحقيقة والرواية» ١٩٧٨م.
- ترجمة ومراجعة عدد من الكتب والكتيبات بتكليف من مؤسسات عربية وعالمية مختلفة.
- ترجمة عدد من الأعمال الأدبية نشرت فى مجلات ثقافية عربية.
- ترجمة كتاب «المجتمعات غير الصحية» من إصدارات معهد الإدارة العامة «تحت الطبع».
- مراجعة ثلاثة كتب أخرى من إصدارات معهد الإدارة العامة.

تصميم وإخراج وطباعة
الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - ١٤٢٤هـ

هذا الكتاب:

يهدف هذا الكتاب إلى تحليل طبيعة استخدام آليات السوق فى إدارة الخدمات العامة ومضامينها، ويركز على التغييرات الرئيسية المشابهة للأسواق التى تم إدخالها مثل: تقاضى الرسوم، وإبرام العقود، والأسواق الداخلية، وغيرها. كما يتناول الكتاب عناصر أخرى مثل: أنظمة الجودة، ومقاييس الأداء والتفتيش. وإذا كانت هذه الموضوعات تعد ثانوية بالنسبة للتطور الرئيسى لنظام إدارى مبنى على السوق للخدمات العامة، فإن نجاح مبادئ السوق أو إخفاقها هو ما سوف يقرر فعالية الخدمات العامة الجديدة.

وقد جاء الكتاب فى ثلاثة أجزاء: يتناول الجزء الأول خلفية تطور المدخل القائم على السوق فى إدارة الخدمات العامة. ويدرس الجزء الثانى مكونات الإدارة الجديدة التى تقوم على السوق، ويسوق الأدلة لفرض الرسوم واستخدام الأسعار فى الخدمات العامة. أما الجزء الثالث فيبحث فى مضامين الأسواق العامة الجديدة.

وتركز الفصول الرئيسية للكتاب على تجربة المملكة المتحدة، كما يقع فى بؤرة الاهتمام بلدان مثل نيوزيلندا التى اتبعت سياسات أشد من المملكة المتحدة نفسها فى مجالات معينة، وذلك فى ظل تزويد القارئ بتقرير مقارن أكثر تفصيلاً فى ثنايا فصول الكتاب بشكل عام.

تصميم وإخراج وطباعة الإدارة العامة للطباعة والنشر - معهد الإدارة العامة ١٤٢٤هـ

ردمك: ٧ - ١٠٤ - ١٤ - ٩٩٦٠